

pólusok

POLARITIES



Vol. 7 No. 1 (2026)

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM

Bölcsészet- és Társadalomtudományi Kar
Politikatudományi és Nemzetközi
Tanulmányok Tanszék



UNIVERSITY OF PÉCS

Faculty of Humanities and Social Sciences
Department of Political Science
and International Studies

PÓLUSOK FOLYÓIRAT

HU ISSN 2732-1851

DOI 10.15170/PSK

A Pólusok folyóirat célja a politikatudomány, valamint a nemzetközi tanulmányok területén elért tudományos eredmények közzlése, az érintett diszciplínákhoz köthető szakmai fórumok gazdagítása. A folyóirat évente két alkalommal (tél/tavaszi–nyári/ősz) jelenik meg, online lapszámok formájában.

Főszerkesztő

Prof. Dr. Kákai László, tanszékvezető egyetemi tanár, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék, Pécsi Tudományegyetem

Szerkesztőség:

Deák Máté (recenzió rovat)
Glied Viktor (folyóirat marketing)
Kacziba Péter (felelős szerkesztő)
Kiss Mercédesz Kira
Lechner Zoltán (olvasószerkesztő)
Murányi Kata (olvasószerkesztő)
Szegedi Péter (olvasószerkesztő)

A szerkesztőbizottság tagjai:

Bejma, Agnieszka
Bretter, Zoltán
Egeresi, Zoltán
Koller, Boglárka
Merkovity, Norbert
Natasza, Styczynska
Naxera, Vladimír
Pánovics, Attila
Raptopoulos, Nikolaos
Schmidt, Andrea

Szappanyos, Melinda
Szente-Varga, Mónika
Tarrósy, István
Vadál, Ildikó
Vila Maior, Paulo
Vörös, Zoltán

MTA besorolás (Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya, 2023):

Politikatudományi Bizottság: **B**
Nemzetközi és Fejlődéstanulmányok Bizottság: **B**
Regionális Tudományok Bizottsága: **C**

Kiadó:

PTE BTK Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék

Cím: H-7622 Pécs, Ifjúság útja 6.

Elérhetőség: polusok@pte.hu

A folyóiratban megjelenő írások a Creative Commons Nevezd meg – Nem Kereskedelmi – ShareAlike 4.0 nemzetközi licenc alatt kezeltek.

 **CC BY-NC-SA 4.0**

POLARITIES
Journal of Political and International Studies
HU ISSN 2732-1851
DOI 10.15170/PSK

The Polarities (Pólusok) journal aims to publish results obtained in the field of political science and international studies and to contribute to the professional forums of these disciplines. The journal is published twice a year (winter/spring and summer/autumn) in the form of online issues.

Editor-in-Chief:

Prof. Dr. László Kákai, Head of Department, Department of Political Science and International Studies, University of Pécs

Szente-Varga, Mónika

Tarrósy, István

Vadál, Ildikó

Vila Maior, Paulo

Vörös, Zoltán

Editors:

Máte Deák (book reviews)

Viktor Glied (journal marketing)

Péter Kacziba (managing editor)

Mercédesz Kira Kiss (editorial assistant)

Kata Murányi (copy editor)

Zoltán Lechner (copy editor)

Péter Szegedi (copy editor)

Qualification by the Hungarian Academy of Sciences (2023):

HAS IX. Section of Economics and Law, Political Science Committee: **B**

HAS IX. Section of Economics and Law, International and Development Studies Committee: **B**

Editorial Board:

Bejma, Agnieszka

Bretter, Zoltán

Egeresi, Zoltán

Koller, Boglárka

Merkovity, Norbert

Natasza, Styczynska

Naxera, Vladimír

Pánovics, Attila

Raptopoulos, Nikolaos

Schmidt, Andrea

Szappanyos, Melinda

Publisher:

Department of Political Science and International Studies, Faculty of Humanities and Social Sciences, University of Pécs

Address: H-7622 Pécs, Ifjúság útja 6.

Email: polusok@pte.hu

Articles published in this journal are licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial ShareAlike 4.0 International License.

 **CC BY-NC-SA 4.0**

TARTALOMJEGYZÉK/CONTENT

TANULMÁNYOK ROVAT/RESEARCH ARTICLES

Az európai integráció laboratóriuma – A Benelux Unió: történet, intézmények, célok (*Hungarian*)

Kőváriné Ignáth Éva.....2-20
(*The Laboratory of European Integration – The Benelux Union: History, Institutions, Goals*)

Parlament európai módra? Az Albán Köztársaság Nemzetgyűlésének vizsgálata az Európai Bizottság bővítési jelentéseinek tükrében (*Hungarian*)

Tóth Lili.....21-32
(*Parliament in the European style? An examination of the National Assembly of the Republic of Albania in light of the European Commission's enlargement reports*)

Populist Parties as Agents of Democratic Change: Comparing Uganda and South Africa (*English*)

Neo Sithole.....33-51

Australia's future role in the Indo-Pacific national security dynamics and strategic scenarios (*English*)

József Sáfrán.....52-68

The Development of CO₂ Emissions in BRICS and the Expanded BRICS+ format after the Adoption of the Paris Climate Agreement: A Comparative Analysis (2015–2024) (*English*)

Róbert Király.....69-93

ADATISMERTETÉS/DATA REPORT

A magyar külpolitika társadalmi megítélése 2026 tavaszán (*Hungarian*)

Kacziba Péter, Kákai László.....94-110
(*Public perceptions of Hungarian foreign policy in the spring of 2026*)

AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ LABORATÓRIUMA – A BENELUX UNIÓ: TÖRTÉNET, INTÉZMÉNYEK, CÉLOK

Kőváriné Ignáth Éva

egyetemi adjunktus

Budapesti Corvinus Egyetem, Globális Tanulmányok Intézet, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék

ORCID 0000-0002-0800-7237

Dol:

10.15170/PSK.2026.07.01.01

Beküldve: 2025.09.07.

Elfogadva: 2025.12.06.

Publikálva: 2026.02.15.

Hivatkozás:

Kőváriné Ignáth, É. (2025) Az európai integráció laboratóriuma – a Benelux Unió: Történet, intézmények, célok. *Pólusok*, 7(1), 2–20.

Egyéb Információk:

–

A folyóiratban megjelenő írások a Creative Commons Nevezd meg – Nem Kereskedelmi – ShareAlike 4.0 nemzetközi licenc alatt kezelettek.

 CC BY-NC-SA 4.0

Absztrakt

Belgium, Hollandia és Luxemburg együttműködése, a Benelux Unió 15. évfordulójához ért 2025-ben. A három ország kooperációja még régebbre nyúlik vissza, a vámuniós megállapodásuk már 1944-ben megszületett, amellyel az elsők lettek az európai szubregionális kooperációk sorában. A kapcsolatok szorosabbra fűzését jelentette a Benelux Gazdasági Unió létrehozása 1958-ban, amely formációt, egyedülálló módon az európai uniós szerződések is említene. A kétezres évek elején, amikor válaszúthoz érkeztek a Benelux országok, hogy folytassák-e együttműködésüket, annak fenntartása mellett döntöttek, és írták alá a Benelux Unió létrehozásáról szóló szerződést. A jelen írás célja a három Benelux ország együttműködésének történetét, fejlődését bemutatni az európai kontinensen, átfogó jellemzést nyújtva a szervezetről, kitérve annak jelenlegi szerepére és céljaira.

Kulcsszavak: regionális integráció, szubregionális integráció, Benelux Gazdasági Unió, Benelux Unió

Bevezetés

Benelux Unió – miért figyelemre méltó ez a szervezet, amelyet három, a kooperáció megalakulásakor kis állam hozott létre? Belgium, Hollandia és Luxemburg Nyugat-Európa szívében helyezkednek el, földrajzi fekvésük, gazdasági pozíciójuk, beágyazottságuk, az európai integrációban elfoglalt szerepük és helyük megerősíti fontosságukat. A három ország által 1944-ben létrehozott Benelux Gazdasági Unió (*Benelux Economic Union, BEU*) az európai integráció előfutárának is tekinthető, emellett a szubregionális együttműködések egyik úttörője (Dangerfield, 2016), valamint a legrégebbi úgynevezett alulról építkező regionális csoport (*Bottom-Up Regional Group; BURG*) Európában (Cooper & Fabbrini, 2022). További különlegessége, hogy az egyetlen szervezet, amelyet az európai uniós szerződések név szerint említene.¹

A Benelux országok ma is működő kooperációját gyakran említik az európai integráció laboratóriumaként, ahol az együttműködés új területei, vagy mélyítése felé mozdulhatnak el a tagországok. A három állam alkotta nemzetközi szervezet

regionális, kormányközi kooperáció, amely politikai területek széles skálájával foglalkozik, szupranacionális jellegzetességeket nem hordoz magán. 2008-ban Belgium, Hollandia és Luxemburg megújította együttműködését azzal párhuzamosan is, hogy mindhárman az európai integráció alapítói és oszlopos tagjai. A létrehozott Benelux Unió egy komplexebb kooperációt valósít meg, mint az 1958-ban létrehozott előfutára, és hozzáadott értékének is köszönhetően tagjai a fenntartása mellett tették le voksukat.

Jelen tanulmány célja, hogy a Benelux Unió helyét, szerepét bemutassa az európai kontinensen, egy átfogó jellemzést adva a szervezetről, ezzel gazdagítva a témával kapcsolatos magyar nyelvű szakirodalmat. Arra a kérdésre keresi a választ, hogy a Benelux Unió, mint a szubregionális integrációk egyik példája, hogyan fejlődött, intézményesült, milyen hozzáadott értékkel rendelkezik, és hogyan találta meg a helyét a kontinensen párhuzamosan az Európai Unióval. Ennek érdekében olyan témák vizsgálatára vállalkozik az írás, mint a szervezet megalakulásának, fejlődésének rövid története, az intézményi struktúra áttekintése, valamint a Benelux Unió célja, működésének fókuszpontjai a többéves munkaprogramok alapján.

Regionális Integrációk – kapcsolódó fogalmak

A Benelux Unió vizsgálatának kontextusba helyezése céljából a regionalizmus, szubregionalizmus, és a szubintegráció fogalmának bemutatása áll jelen fejezet fókuszában. A regionalizmus a globalizált világ egyik jellemzője, fontos szerepet tölt be mind a nemzetközi gazdasági, mind a nemzetközi politikai kapcsolatokban. A fogalomnak nincsen egyetlen meghatározott definíciója,² jelen tanulmányban annak egy széleskörű értelmezését vesszük alapul: kormányközi párbeszéd és szerződések eredményeként létrejövő államok által vezetett együttműködés (Breslin & Higgott, 2000). A regionalizmus fejlődésére, a regionális integrációk létrejöttének korszakaira tekintve, Fredrik Söderbaum (2015) annak négy hullámát különböztette meg: korai (az 1900-as évek első feléig), régi (a második világháború végétől a nyolcvanas évek közepéig, végéig), új (a nyolcvanas évek közepétől, végétől a 2000-es évek közepéig) és komparatív regionalizmus.

A hidegháború végét követően a szubregionális csoportosulások száma növekedett az európai kontinensen, amelyhez hozzájárult a bipoláris világ megosztottságának megszűnése, a keleti blokk integrációs szervezeteinek felbomlása, valamint a volt szocialista országok európai integrációs csatlakozási törekvései is (Dangerfield, 2016). Dwan (2000, idézi Dangerfield, 2016) definíciója szerint a szubregionális együttműködés a szomszédos országok egy csoportja közötti szabályozott, jelentős politikai és gazdasági interakciók folyamata a nemzeti kormányok, helyi hatóságok, üzleti körök és civil társadalmi aktorok között, a témák széles körére kiterjedve. Egy másik értelmezését adja a fogalomnak Kirch, aki szerint szubregionalizmusról akkor beszélünk, ha olyan államok csoportja hoz létre együttműködést,

amelyek egy makro-regionális egységnek egyidejűleg tagjai (Kirch, 2021).³ Kirch (2021) az Európai Unióban létező szubrégiók öt ismértét sorolja fel: világos földrajzi határok és földrajzi közelség; legalább három ország alkotja; minden résztvevő állam tagja az Európai Uniónak; exkluzív tagsági struktúrával rendelkezik és folyamatos fennállás jellemzi; több szektorra terjed ki az együttműködés. A Cooper–Fabbrini (2022) szerzőpáros az Európai Unión belül működő, alulról építkező regionális csoportokat ugyancsak öt jellemző alapján definiálták: intézményesített együttműködés; jelenleg is aktív kooperáció; minden tagja az EU tagországa; az EU-tól különálló intézményei vannak; a tagokra jellemző az egymáshoz való földrajzi közelség. A fogalom hasonló értelmezése olvasható Cihelková és Hnát (2006) munkájában, akik olyan regionális csoportosulást tekintenek szubregionálisnak, amely teljes egészében (de legalább jelentős részben) egy másik integrációhoz tartozik. A szerzőpáros munkájában olvasható földrajzi alapú kategorizáció alapján a Benelux országok regionális együttműködése tisztán szubregionális csoportosulás, miután mindhárom ország az EU tagja is (Cihelková & Hnát, 2006). Mindkét ötfokozatú kritériumrendszernek is megfelel a Benelux Unió, a földrajzi meghatározottság, folyamatos fennállás és az EU tagság mellett integrációjuk több politikaterületre kiterjed, és intézményeik az EU struktúráról függetlenül működnek.

Kovács Tibor megfogalmazása szerint: „A »régio«, mint fogalom alatt – általában – egyedi sajátosságokat felmutató, valamilyen közös jellemzőket magában foglaló, s ezek alapján földrajzilag elhatárolható területi egységet értünk” (Kovács, 2003: 141). A régió fogalmának ugyanakkor nincsen egyetlen konszenzusos definíciója szakirodalomban.⁴ Az Európai Unió Statisztikai Hivatala a hetvenes években dolgozta ki a NUTS (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) régiók rendszerét, amely a regionális alapú statisztikai adatgyűjtés mellett segítette a regionális és kohéziós politikák alakítását is (Eurostat é.n.a, Eurostat é.n.b). A NUTS rendszer hivatalos jogszabályi alapját az 1059/2003 EK rendelet hozta létre (1059/2003/EK Rendelet), amely alapján a NUTS 1 kategóriába a 3.000.000 és 7.000.000 fő közötti, a NUTS 2-be a 800.000 és 3.000.000 fő közötti, a NUTS 3 kategóriába pedig a 150.000 és 800.000 fő közötti népességű területek tartoznak.

A Benelux Unió a szubintegráció egyik formájaként is értelmezhető, amely olyan együttműködést jelent, ahol egy nagyobb már létező integráció tagjai (nem az összes) egy másik integrációt hoznak létre, s ez különböző formát ölthet. A Benelux országok szervezete úgynevezett alternatív integráció a szubintegrációk tipológiájában (ugyanakkor vannak a differenciált integrációra is utaló jellegzetességei), amely az EU intézményi struktúráján kívül működik, de a politikaterületekkel, amelyeket lefed, az EU is foglalkozik (Groenendijk 2007, 2011). A három ország vizsgált együttműködése abban az értelemben tekinthető a differenciált együttműködés egyik formájának, hogy az európai integráción belül tagállamok részleges

megállapodásokat (*partial agreements*) kötnek (Witte, 2001), amelyek segítségével bizonyos politikaterületeken szorosabb kooperáció felé mozdulnak el.⁵

A Benelux Unió tagországai, Belgium, Hollandia és Luxemburg

Belgium, Hollandia és Luxemburg Nyugat-Európa stratégiailag fontos területén elhelyezkedő országok, lakosságuk az Európai Unió népességének 6,7%-át teszi ki. Mindhárom ország az európai kontinens sűrűn lakott területei közé tartozik, jellemző rájuk a gazdasági nyitottság, a kereskedelmi kapcsolatok fontossága, ahogyan az az alábbi táblázat adataiban is tükröződik.

1. táblázat: Statisztikai adatok a Benelux államokról

	Belgium	Hollandia	Luxemburg
Terület	30 688 km ²	41 543 km ²	2 586 km ²
Lakosság	11 825 551 fő	17 474 677 fő	681 973 fő
Vásárlóerő-paritáson (PPS) mért egy főre jutó GDP (2024)	63 083 USD/fő	70 902 USD/fő	128 182 USD/fő
Gazdasági nyitottság (az import és export összesen a GDP arányában, 2023)	168,96%	165,91%	386,03%
Import reláció, áruk, 2022 (százalék, helyezés)			
Belgium	---	10,03% (2.)	24,45% (1.)
Hollandia	21,11% (1.)	---	5,33% (5.)
Luxemburg	0,39% (30.)	0,22% (59.)	---
Export reláció, áruk, 2022 (százalék, helyezés)			
Belgium	---	12,05% (2.)	12,56% (3.)
Hollandia	14,24% (2.)	---	6,72% (4.)
Luxemburg	1,73 (10.)	0,31% (40.)	---

Saját szerkesztés, adatok forrása: Belgium.be (2025), CBS (2025), Statbel (2025), Statistique.lu (2025), Theglobaleconomy.com (2025a), Theglobaleconomy.com (2025b), Theglobaleconomy.com (2025c), WITS (é.n.a), WITS (é.n.b.), WITS (é.n.c), WITS (é.n.d), WITS (é.n.e), WITS (é.n.f)

A Benelux országok mindegyikére igaz, hogy fejlettsége az Európai Unió átlagát meghaladja, e tekintetben a Luxemburgi Nagyhercegség kiemelkedik az EU–27 közül. A regionális integráció szempontjából fontosak a kereskedelmi kapcsolatok. Ahogyan azt az 2022-es export és import adatok azt tükrözik, a három ország egymás fontos partnerei, intenzív kereskedelmi kapcsolatok jellemzőek rájuk. Luxemburg szempontjából mind Hollandia, mind Belgium meghatározó kereskedelmi partner, s a belga–holland reláció mutatja, hogy a két ország mind export mind import szempontjából. A három ország ma is jellemző meghatározó kereskedelmi kapcsolatai, a közös érdekek és értékek, a földrajzi közelség mind hozzájárult ahhoz, hogy egymás között szorosabb kapcsolatrendszer építsenek ki.

Az integráció úttörői – az együttműködés kezdete

A Benelux országok a 19. század második felétől az első világháború kitöréséig jelentős gazdasági növekedést mutattak fel, mezőgazdaságuk, feldolgozó iparuk, a nemzetközi kereskedelembe való beágyazódásuk (Groenendijk, 2011), valamint a luxemburgi és a vallon nehézipar jelentőssé vált. Az együttműködés kezdetei visszanyúlnak a múlt század húszas éveire, amikor Belgium és Luxemburg megkötötte a Belga–Luxemburgi Gazdasági Unió (*Belgo–Luxembourg Economic Union, BLEU*) létrehozásáról szóló megállapodást, majd 1929-ben 1:1 arányban rögzítették a két ország valutáját egymáshoz (BCL, é.n.). A harmincas években, a Népszövetség szabadkereskedelem előmozdítását célzó erőfeszítéseivel összhangban, két egyezményt is aláírtak a Benelux államok a skandináv országokkal. Az első az 1930 decemberében született Oslói Egyezmény volt, amelynek alapján a vámtarifa növelésekről, vagy új vámtarifa bevezetéséről a részes államok⁶ előre tájékoztatják egymást (B. S. K., 1937). Két évvel később parafálta Belgium, Hollandia és Luxemburg az Ouchy Egyezményt, amelynek célja többek között a kölcsönös, 10%-os vámtarifa csökkentés volt. A skandináv államok ehhez végül nem csatlakoztak, a megállapodás maga pedig nem volt hosszúéletű (B. S. K., 1937).

A második világháború időszakában mindhárom ország kormánya Londonban talált menedéket, ahol tárgyalásokat folytattak egymással. Ezek egyik eredménye az 1943-as pénzügyi egyezmény lett (*Convention monétaire entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas*), amelynek értelmében a részes országok valutáit rögzítették egymáshoz (CVCE, 2017). A három ország kormánya közötti megbeszélések ezt követően is tovább folytak, és vezettek el az 1944-ben aláírt vámuniós egyezményhez, amely célul tűzte ki a tagországok közötti vámok lebontását, és közös, egységes vámhatár létrehozását, amely 1948-ra valósult meg. Az ötvenes években szorosabbra fonták az országok az egymás közötti kapcsolatokat, ennek jele volt például az 1953-ban született kereskedelempolitikai jegyzőkönyv, és az 1954-ben megkötött, a tőkeáramlás liberalizációját célzó megállapodás. Két évvel később a Benelux államok a szabad munkaerőáramlásról írtak alá egyezményt, 1955-ben pedig megalapították a Benelux Parlamentközi Konzultatív Tanácsot (Cogen, 2016).

Az 1944-ben létrehozott vámunió már egy világos intézményi struktúrával bíró együttműködés volt. Egyik szerve a Vámigazgatási Tanács (*Administrative Council of Customs/Conseil administratif des Douanes*) volt, mely a vámok egységesítésének megvalósításáért dolgozott. A Külkereskedelmi Szabályozásért Felelős Igazgatási Tanács (*Administrative Council for Foreign Trade / Conseil administratif de la réglementation du commerce extérieur*) volt az illetékes a kereskedelmi kapcsolatokkal összefüggő export, import, tranzit szabályozás javaslatokért, azok végrehajtásáért többek között (CVCE, 2013), elnevezése 1946-ban a Gazdasági Unió Tanácsára (*Council of Economic Union*) módosult. A harmadik államokkal folytatott

kereskedelmi kapcsolatok területén a Kereskedelmi Egyezmények Tanácsa (*Council for Trade Agreements with Third Countries/ Conseil des accords commerciaux*) volt az illetékes (Cogen, 2016). A három intézményben a Belga–Luxemburgi Gazdasági Unió és Hollandia voltak tagok, mindkét fél három–három képviselőt delegált. A tanácsok elnökségét a tagok delegációinak vezetői rotációs alapon töltötték be (CVCE, 2013a).

A gazdasági integráció következő lépése, a Benelux Gazdasági Unió

Az ötvenes évek mozgalmas évtized volt az európai kontinensen, a Hatok (köztük Belgium, Hollandia és Luxemburg) nagy lépésekben haladtak előre az integráció útján. Ezzel párhuzamosan a Benelux országok is előre léptek az együttműködés terén, és 1958 februárjában, nem sokkal a római szerződések hatályba lépését követően, Belgium, Hollandia és Luxemburg kormányai aláírták a Benelux Gazdasági Unió (*Benelux Economic Union*) létrehozásáról szóló egyezményt. Az 1960-ban életbe lépő megállapodás értelmében a három ország gazdasági uniót valósít meg, amelyen belül érvényesül az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlása, emellett a monetáris, a kereskedelmi és a gazdaságpolitikák koordinációját is célul tűzték ki, és a harmadik országokkal való gazdasági kapcsolatok terén közös politika megvalósítását (CVCE, 2023b). A Benelux Gazdasági Unióról szóló szerződést 50 évre kötötték a részes államok, életbe lépésével az 1944-ben aláírt vámuniós egyezményt hatályon kívül helyezték (Schmiedel, 2012).

A Benelux együttműködés látványos fejlődése a negyvenes és ötvenes években megelőzte az európai integrációs szervezetek létrejöttét, és gyorsabban haladt előre, elég csupán arra tekinteni, hogy a Benelux közös piac kialakítása felé a három ország már a hatvanas években lépéseket tett, amikor az EGK-tag Hatok még a vámunió megvalósításán dolgoztak (Cihelková & Hnát, 2006).

A Benelux Gazdasági Unió intézményrendszere

A Benelux Gazdasági Uniót létrehozó szerződés nyolc intézményt sorol fel (CVCE, 2023b):

1. Miniszterek Bizottsága (*Comité de Ministres*);
2. Parlamentközi Konzultatív Tanács (*Conseil interparlementaire consultatif*);
3. a Gazdasági Unió Tanácsa (*Conseil de l'Union économique*);
4. Bizottságok és Különbizottságok (*Commissions, Commissions spéciales*);
5. Főtitkárság (*Secrétariat général*);
6. Közös Intézményi Szolgáltatások (*Services communs*);
7. Választottbírói Testület (*Collège arbitral*);
8. Gazdasági és Szociális Tanácsadó Testület (*Conseil consultatif économique et social*).

A Miniszterek Bizottsága a szerződésben foglalt célok megvalósításáról, a szerződés alkalmazásáról gondoskodik, és hozza meg az ehhez szükséges intézkedéseket. A tagállamok három–három kormánytagot delegáltak a testületbe, amely konszenzussal hozta meg döntéseit, minden részes félnek egy szavazata volt. A Miniszterek Bizottságának hathavonta rotálódó elnökségét a három állam képviselői felváltva töltötték be, üléseikre negyedévente került sor. A testület kötelező érvényű határozatokat hozhatott, egyezményeket dolgozhatott ki, amelyeket a tagok alkotmányos előírásainak megfelelően ratifikálhattak, valamint nem kötelező érvényű ajánlásokat fogalmazhatott meg, és direktívákat adhatott ki a Gazdasági Unió Tanácsának, a Bizottságoknak, a Különbizottságoknak, a Főtitkárságnak és a Közös Intézményi Szolgáltatásoknak annak érdekében, hogy a feladatait teljesítse (CVCE, 2023b). Emellett Közös Intézményi Szolgáltatásokat hozhatott létre, amelyek az Unió működése szempontjából szükségesek voltak (CVCE, 2023b).

A Parlamentközi Konzultatív Tanácsot (Benelux Parlament⁷) a három ország már korábban, 1955-ben létrehozta. A testület, amely évente ült össze, 49 tagból állt, 21–21 tagot Belgium és Hollandia, hetet pedig Luxemburg delegált a hazai parlamenti képviselői közül. A Konzultatív Tanács ajánlásokat fogalmazhatott meg a három kormány részére a gazdasági unió megvalósításával, működésével, a kulturális közeledéssel, a külpolitikai együttműködéssel, valamint a jogharmonizációval kapcsolatban. Az ajánlásokat kétharmados többséggel fogadták el (CVCE, 2023a). A Gazdasági Unió Tanácsának feladatai közé tartozott a bizottságok és különbizottságok tevékenységének koordinálása, a Miniszterek Bizottsága vonatkozó döntéseinek végrehajtása, valamint az Unió működését előmozdító javaslatok megfogalmazása a Miniszterek Bizottsága felé. A testület tagjainak létszámára a Miniszterek Bizottsága tett javaslatot, az elnöki tisztelet a három ország kormányok által delegált képviselői rotációs alapon töltötték be. A Tanács további tagjait a kormányok azok közül a delegáltak közül jelölik ki, akik a különböző bizottságok munkájában részt vesznek (CVCE, 2023b).

A gazdasági unióról szóló szerződésben a Bizottságok⁸ és Különbizottságok⁹ is nevesítve lettek, ugyanakkor a Miniszterek Tanácsa újakat is létrehozhatott. A feladataik közé tartozott a Miniszterek Tanácsa döntéseinek végrehajtása, valamint beszámoló a tevékenységükről, amely a Gazdasági Unió Tanácsán keresztül jutott el a Miniszterek Tanácsához. Javaslatokat is tehettek a gazdasági unió működésének olajozottabbá tétele érdekében, amelyet ugyancsak a Gazdasági Unió Tanácsán keresztül tudtak eljuttatni a Miniszterek Tanácsához, valamint nyomon követték a meghozott döntések tagállami végrehajtását is (CVCE, 2023b).

A brüsszeli székhelyű főtitkárság vezetője egy holland illetőségű főtitkár volt, munkáját egy belga és egy luxemburgi helyettes segítette. A főtitkárt és két helyettesét a Miniszterek Bizottsága választotta meg, és ez a grémium menthette fel őket. A Miniszterek Bizottsága, a Gazdasági Unió Tanácsa, a Bizottságok és a

Különbizottságok titkárságaiért a főtítkárr felel, valamint a különböző szervek közötti adminisztratív feladatok koordinálása, és a szükséges kapcsolatfelvétel is feladatai közé tartozott. Mindezek mellett az éves költségvetési terv összeállítása is az ő hatásköre volt (CVCE, 2023b).

A Választottbírói Testület a gazdasági uniót létrehozó szerződés végrehajtása kapcsán a részes államok között felmerülő vitás kérdések esetében járt el, valamint olyan vitás ügyek kerülnek elé, amelyeket a Miniszterek Tanácsa nem tudott megoldani. Emellett a Miniszterek Tanácsa tanácsadó véleményt kérhetett a békéltető testülettől a szerződés rendelkezéseivel kapcsolatban. A testület a viták jellege szerint külön szekciókra oszlott, minden részes állam egy tagot és egy helyettest delegált az egyes szekciókba. Döntéseiket a szavazatok egyszerű többségével hozták meg (CVCE, 2023b).

A Gazdasági és Szociális Tanácsadó Testület 27 tagból és ugyanannyi helyettesből állt, a három részes állam ugyanannyi képviselőt küldött. A Testület a Miniszterek Tanácsának felkérésére tanácsadó vélemény fogalmazhatott meg az Unió működésével kapcsolatos kérdésekben (CVCE, 2023b).

Az 1958-ban aláírt szerződésben felvázolt struktúra a három ország szorosabb, kormányközi együttműködését tükrözi.

A Benelux Gazdasági Unió tevékenysége

A hatvanas évektől kezdve a három állam a Benelux közös piac megvalósításán dolgozott, a céljuk az volt, hogy megvalósuljon közöttük az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlása. 1969-ben az energia, a turizmus, a külpolitika, az oktatás, a fejlesztési együttműködés, a tudományos kutatások területén erősítették meg kapcsolataikat az országok. E tekintetben fontos mérföldkő volt az 1969-ben aláírt, 1971-ben életbe lépett jegyzőkönyv, amelynek célja a belső határellenőrzés eltörlése és a személyek szabad áramlásának megvalósítása volt (Protocole..., 1969). Ugyanebben az évben a monetáris területen fonták szorosabbra az együttműködésüket az államok, amikor a holland guldent és a belga frankot egymáshoz képest +/- 1,5%-os sávban kezdték lebegtetni (Maes & Quaglia, 2003).

A hetvenes és a nyolcvanas években egy sor protokoll és egyezmény született, amelyek a gazdasági unió megvalósításához is hozzájárultak, ugyanakkor az európai integráció kiteljesedése, a vámunió, majd a közös piac megvalósítása érdekében tett lépések, a bővülő politikaterületek jórészt lefedték a Benelux Gazdasági Unió által kezdetben lefektetett célokat, politikákat. A három állam így a közös együttműködés új területei felé mozdult el ezekben az évtizedekben, olyan témákat bevonzva, mint a környezetvédelem, a turizmus, a természetvédelem, az energiapolitika vagy a területrendezés (*spatial planning*), amelyekre az Európai Közösségek hatásköre, politikái nem terjedtek akkor ki (AIV, 2007). Kiemelkedő jelentőségű volt a 2025-ben 40 éves schengeni egyezmény, amelyet a Benelux Gazdasági Unió három tagállama, valamint Franciaország és a Német Szövetségi Köztársaság írt alá 1985-ben. A három

ország a bel- és igazságügyi terület egy speciális részén lépett előre az együttműködésük szorosabbra fűzése révén: a rendőri kooperáció. 2004-ben írták alá a határokon átnyúló rendőrségi együttműködésről (Senningeni egyezmény). Egy másik példa, a szellemi tulajdonjogok védelméről szóló Benelux szerződés, amelyet a három ország 2005-ben írt alá, majd az 2006-ban lépett életbe, és ekkor hozták létre a Benelux Szellemi Tulajdoni Hivatalt (Cogen, 2016).

Az Európai Unió is jelentős változásokon ment keresztül a kilencvenes éveket követően, a szakpolitikák spektruma az integráció története során látványosan kiszélesedett. A közös piac programjának megvalósításával, az új politikaterületek (pl. bel- és igazságügyi együttműködés) bevonásával az európai integráció olyan kérdéskörökre is kiterjedt, amelyekkel a Benelux együttműködés is foglalkozott. A három ország új területek felé fordult, illetve az EU szintű kooperációt kiegészítve, az adott szakpolitikai téren mélyebbre szöve azt folytatta kooperációját.¹⁰

A Benelux együttműködés a 21. században

A Benelux Gazdasági Unióról szóló szerződés 50 éves pályafutása 2010-ben lejárt. A három tagállam úgy döntött, hogy folytatja az együttműködést, és megszületett az új Benelux szerződés, amely a változások mellett (például a szervezet neve Benelux Gazdasági Unióról Benelux Unióra módosult, az intézmények száma csökkent, a szervezetet nemzetközi jogi személyiséggel ruházták fel) új célokat is megfogalmazott. Az új egyezmény aláírására 2008. június 17-én került sor. A szerződés második cikke két fő célt fogalmazott meg, egyrészt a Benelux Unió továbbra is úttörő szerepet kíván betölteni az Európai Unión belül, másrészt a határmenti együttműködést megerősítésén, fejlesztésén munkálkodnak. Ugyanitt három kiemelt területet jelöl ki a dokumentum, amelyre összpontosítanak az államok a jövőben: a négy szabadság elvére alapuló gazdasági unió fenntartása, amelyen belül a gazdaságpolitika, a monetáris politika és a szociálpolitika is összehangolt; a fenntartható fejlődés; együttműködés az igazságügyi és belügyi területeken (Benelux, 2008). A Benelux Unió tevékenységi területeinek kijelölésekor olyan témákat helyeztek a fókuszpontban, amelyek esetében mélyebb, szorosabb kooperációt tudnak megvalósítani, gyorsabban tudnak előrelépni, mint az EU. Ez a törekvés a szerződés előkészítése során is megjelent (AIV, 2007), és hozzájárul ahhoz, hogy a három ország továbbra is úgy tekint a Benelux Unióra, mint az Európai Unió laboratóriumára (Benelux, 2016). Míg az 1958-as megállapodást az három ország 50 évre kötötte, az új szerződésnek nincsen lejárat.

A megújult intézményrendszer

A 2008-ban megszületett Benelux Unió Szerződés az intézmények tekintetében módosításokat tartalmazott, azok száma ötre csökkent (Benelux, 2008):

1. Benelux Miniszterek Bizottsága (*Comité de Ministres Benelux*),
2. Benelux Tanács (*Conseil Benelux*),
3. Benelux Parlamentközi Konzultatív Tanács (*Conseil interparlementaire consultatif de Benelux*),
4. Benelux Bíróság (*Cour de Justice Benelux*),
5. Benelux Főtitkárság (*Secrétariat général Benelux*).

A Benelux Miniszterek Bizottsága a szervezet legfőbb szerve, amely ellenőrzi a szerződés végrehajtását, ennek érdekében meghatározza az erre vonatkozó feltételeket, valamint biztosítja a szerződésben foglalt célok megvalósítását. Mindezek érdekében a testület elfogadja a többéves munkaprogramot, a Benelux Unió költségvetését, az éves munkaprogramot és az arról szóló beszámolót, egyezményeket alkothat, amelyeket a tagállamok ratifikálhatnak, ajánlásokat fogalmazhat meg, valamint utasíthatja a Benelux Tanácsot és a Főtitkárságot. Tagjai a tagállamok miniszteri szintű delegáltjai, államonként legalább egy fő, az összetétele a napirenden lévő témától függően változhat. A Bizottság egyhangúsággal hozza meg döntéseit, minden részes államnak egy szavazata van. A Benelux Miniszterek Bizottságának elnökségét a három tagállam képviselői rotációs alapon töltik be egyéves időtartamra, ez idő alatt legalább egy rendes találkozót tartanak (Benelux, 2008).

A Benelux Tanács feladata egyrészt, hogy a Miniszterek Bizottságának üléseit, tanácskozásait előkészítse, az ott született döntéseket végrehajtsa, és javaslatokat is tehet felé. Emellett a testület létrehozhat adminisztratív munkacsoportokat és független szakértőkből álló bizottságokat, amelyeknek véleményét továbbíthatja szükség esetén a Bizottság felé (Benelux, 2008). A Tanács a három ország minisztériumainak magas rangú képviselőiből áll (Benelux, 2008).

A Benelux Parlamentközi Konzultatív Tanácsra vonatkozóan a 2008-as szerződés az 1955-ös egyezményre hivatkozik (tehát a Konzultatív Tanács összetétele, és az abban leírt feladatai továbbra is élnek), azzal egészíti ki a rendelkezéseket, hogy a Konzultatív Tanács a Benelux Uniót közvetlenül érintő kérdésekben a Miniszterek Bizottságához fordulhat (Benelux, 2008).

A Benelux Bíróság tekintetében az 1965. március 31-én született megállapodás rendelkezései élnek. Ez alapján a Bíróság a közös jogszabályok egységes alkalmazásának előmozdítása érdekében jár el. A testület összesen kilenc tagú, az elnök, és két alelnök – akik három évig töltik be ezeket a pozíciókat – mellett hat bíró tevékenykedik benne. A tagokat a három állam legfelsőbb bíróságainak tagjai közül választják egyenlő számban, a Miniszterek Bizottsága nevezi ki őket. A tagok a saját hivatalukat megtartották (Benelux, 1965).

A brüsszeli székhelyű Benelux Főtitkárságot egy főtitkár és két helyettese vezeti, akiket egyszer megújítható ötéves mandátumra nevez ki a Minisztere Bizottsága. A három vezető tisztségviselő a három tagország egy-egy képviselője. A Főtitkárság

felelős a közös munkaprogram és a Benelux Unió éves tervének kidolgozásáért is (Benelux, 1965).

Önálló jogi személyiséggel rendelkezik a 2006-ban megalakult, hágai székhelyű a Benelux Szellemi Tulajdoni Hivatal két, korábbi intézmény egyesítésével. Az egyik hivatal a Benelux Védjegyhivatal volt, amely az 1962-es egyezmény alapján jött létre, míg a másik a Benelux (ipari) Formatervezési Minták hivatala volt, amelyet az 1966-os egyezmény alapozott meg. A két szerződés születését követően látványos jogharmonizációs folyamat indult meg a három ország között. Ennek eredménye a kétezres évek elején született meg: 2001-ben elfogadták az egységes Benelux védjegyszabályozást, 2002-ben pedig a Benelux ipari formatervezési mintákra vonatkozó szabályozást (Schmiedel, 2012).

A Benelux Főtitkárság az a szerv, amely az éves költségvetést kidolgozza, majd továbbítja azt (a Benelux Tanács véleményével együtt) a Miniszterek Bizottságának (Benelux, 2008). A szervezet bevétele tagállami hozzájáruláson alapul, a három ország nemzeti jövedelme alapján (Groenendijk, 2011).

A Benelux Unió szervezeti felépítése a korábbiakhoz képes egyszerűbb, átláthatóbb lett, ugyanakkor megőrizte kormányközi jellegét (utalva itt az egyhangú döntéshozatal fenntartására). A megújítás egyik célja az volt,¹¹ hogy az idejélműlttá vált, vagy kiüresedett intézményeket megszüntessék, átalakítsák, például míg az 1958-as szerződésben a különböző bizottságok részletes felsorolását olvashatjuk (Wouters & Vidal, 2008), a Benelux Unióról szóló szerződés már nem tér ki erre, ugyanakkor a Benelux Tanács létrehozhat bizottságokat, szakértői testületeket. Ahogyan arra az AIV (2007) jelentése utalt, a Választottbírói és a Gazdasági és Szociális Tanácsadó Testületnek az új szerződés megszületését megelőzően már jó ideje nem volt igazán sok gyakorlati szerepe. A Közös Intézményi Szolgáltatások a Benelux Uniót létrehozó szerződésben nem önálló intézményként, hanem külön fejezetben szerepel, ugyanúgy a Miniszterek Bizottsága hozhatja létre, mint korábban.

A Benelux Unió munkájának fókusza a legutóbbi két többéves munkaprogram alapján

A Benelux Unió középtávú céljai, az előremutató integrációs törekvések, valamint az előtte álló kihívások megjelennek a többéves munkaprogramokban, amelyeket az egyes országok által betöltött elnökségi időszakok során valósítanak meg. A többéves munkaprogramokban a három ország általában négyéves távlatra fogalmazza meg a kooperáció irányelveit, s a következőkben a jelenlegi (2025–2028-as időszakra vonatkozó) és az előző (2021–2024-es) dokumentumokat tekinti át a fejezet, kitérve a fő célokra, prioritásokra, és az együttműködés előtt álló lehetőségekre.

A 2021-es munkaprogramot a Covid–19 világjárvány közepette dolgozta ki a három ország kormánya. A pandémia hatásaira reflektál röviden a dokumentum, utalva az együttműködés, az információcsere, a konzultáció fontosságának növekedésére, s ezzel összefüggésben az az általános cél körvonalazódott, hogy a Benelux Uniót egy olyan platformmá alakítják, ahol megvalósul a tapasztalatcsere, a tanulságok

megosztása, a megoldások keresése (kiemelték a Benelux határmenti régiók speciális problémáit ebben a tekintetben) (Benelux, 2021). A három kulcsterület (gazdasági unió és a közös piac megerősítése, fenntartható fejlődés, együttműködés az igazságügyi és belügyi együttműködés) mellett öt fő célt jelöltek ki, amelyeken előrelépést szerettek volna elérni a négyéves időszak alatt. Az első egy versenyképes, erős és fenntartható Benelux belső piac megvalósítása, s ehhez kapcsolódóan a dokumentum megemlíti a körkörös gazdaságba való átmenet, a digitalizáció (utalással a mesterséges intelligencia széleskörű alkalmazási lehetőségeire), a fenntartható mobilitás, a közlekedés és logisztika támogatását, elősegítését. A belső piac létrejöttének egy fontos eleme a munkaerő mobilitása, amelyet a szakmai képesítések kölcsönös elismerése elősegíthet. Második helyen sorolja fel a munkaprogram egy közös biztonságon alapuló térség kialakítását, ahol a határon átnyúló csalások, visszaélések elleni küzdelem megvalósul. További példák a megújult Benelux Rendőrségi Szerződés életbe léptetése,¹² az élelmiszerbiztonság, a kiberbiztonság előtérbe kerülése, a migráció és a menekültügy területén való együttműködés folytatása. A harmadik cél egy digitális (*smart*) Benelux térség kialakítása, ahol többek között a digitális árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása az egyik cél, amely a vállalkozások szempontjából fontos. A reziliens, jövőtudatos Benelux a következő cél, amelynek keretében a három ország kinyilvánította elköteleződését az egészségügyi politika területén létrejövő határmenti együttműködés, valamint a biodiverzitás, a tiszta levegő és az egészséges életkörülmények előmozdítása mellett (itt utal a dokumentum az EU 2019–2024-es Stratégiai Menetrendre,¹³ abban a kontextusban, hogy a Benelux Unió hozzájárul a klímasemleges, zöld, méltányos és szociális EU létrehozásához).

Utolsó pontként szerepel a nyitott Benelux, vagyis partnerség a regionális együttműködés terén, az európai integráció szolgálatában. Amellett, hogy kiemelik, hogy a Benelux Unió a határokon átnyúló, interregionális együttműködések területén nagy tapasztalattal bír, néhány régiót is megemlítenek, amelyekkel a kooperáció elmélyítése a cél, így Észak-Rajna–Vesztfália, Franciaország, a Nagy Régió.¹⁴ Az Európai Unióval való kapcsolat megerősítését fontosnak tartják, ennek elemei többek között az úttörő projektek, vagy az EU tevékenységé kiegészítő intézkedések (Schnuer, 2021; Benelux, 2021).

A 2025-ben újra indított új többéves munkaprogram az Európa és a világ előtt álló kihívások közül hármat emel ki: geopolitikai feszültségek és konfliktusok, a társadalmi és gazdasági bizonytalansággal kísért technológiai váltás, valamint a klímaváltozás (Benelux, 2025b). Kidolgozása során nem csupán a Benelux Unióról szóló szerződésben foglaltakat vette figyelembe a három ország, hanem a 2024–2029-re vonatkozó Európai Stratégiai Menetrend¹⁵ célkiűzéseit is. A munkaprogramban négy cím köré építette fel az három tagország a négyéves célkitűzés-rendszerét, és a dokumentumban több konkrét projektet is megemlítenek. A biztonság, migráció, igazságügyi együttműködés és reziliens társadalom témáit érinti a dokumentum első része, ahol többek között a Benelux Rendőrségi Egyezmény teljes

körü végrehajtásához szükséges megállapodások kidolgozásának célja, a határon átnyúló egészségügyi együttműködés, a közös megközelítés a migráció kapcsán vagy a kiberbiztonság jelenik meg. A második nagyobb egység érinti a gazdasági integráció, a szociális védelem és a fenntartható növekedés témáit, amelyen belül megjelenik például a belső piac kiteljesítésének gondolata, kis- és közepes méretű vállalkozások támogatása vagy a munkaerő mobilitás elősegítése. Mindezek mellett említik még a digitalizációt (ld. együttműködés a mesterséges intelligencia területén), a technológiai fejlődést, a zöld átmenetet, az okos és fenntartható közlekedést, a logisztikát. A harmadik nagy egység a fenntartható fejlődés és a zöld átmenet témáira összpontosít, melyeken belül megemlítik például az Északi-tenger fontosságát (energiapolitikai és közlekedési szempontokból), az energiabiztonságot, a körkörös gazdaságot, a fenntartható mezőgazdaságot, az élelmiszerbiztonságot. Végezetül a dokumentum kitér a Benelux Unió regionális kapcsolatrendszerére, megemlítve Észak-Rajna–Vesztfáliát, Franciaországot, a Nagy Régiót, és utalva arra, hogy az Északi Tanáccsal és a balti államokkal is szeretnék erősíteni a kapcsolatokat (Benelux, 2025b).

A többéves munkaprogram első évében Luxemburg tölti be a Benelux Unió rotációs elnökségét. A nagyhercegség három prioritást jelölt meg: az integráción és innováción keresztül megvalósuló fejlődés és prosperitás; a szomszédos régiókkal való együttműködés támogatása; az állampolgárok védelme (Benelux, 2025a).

A jelenlegi többéves munkaprogram a korábbi időszak legtöbb témáját tovább viszi, folytonosságot mutatva az egyes időszakok között. Az olyan átfogó területeken, mint a belső piac megvalósítása, a bel- és igazságügyi együttműködés, vagy a fenntartható fejlődés a három ország új részcélokat talált, emellett több esetben előre lépnek a tagállamok, például a Rendőrségi Egyezmény végrehajtása terén. Míg a korábbi munkaprogram a vállalatokról általánosságban nyilatkozik, a 2025 utáni időszakban hangsúlyt fektetnek a kis- és középvállalatokra. A zöld átmenet, a fenntartható fejlődés külön címet kapott, és az energiapolitikát is említi a dokumentum. Az Európai Unió 2024–2029-es időszakra vonatkozó stratégiai menetrendjének általános célkitűzései nagyrészt tükröződnek a Benelux államok többéves céljai között is, viszont a három ország egyrészt kiegészíti az EU-ban már létező, működő kereteket (Benelux, 2025b), másrészt az egymás közötti kooperáció mélyítésére helyezi a hangsúlyt, a határmenti projektek megvalósítására, illetve a régiók közötti együttműködésre.

A két munkaprogram külön részben foglalkozik a Benelux Unió a regionális kapcsolataival, Észak-Rajna–Vesztfália, Franciaország, a Nagy Régió, az Északi Tanács és a balti államok mindkettőben szerepelnek. Észak-Rajna–Vesztfália tekintetében a 2021–2024-es időszakban az energetikai átállás kérdése (hidrogén) szerepel a középpontban, míg az új munkaprogram a stratégiai együttműködés elmélyítését említi. Franciaország és a Nagy Régió esetében az új kooperációs lehetőségek keresését emeli ki az első dokumentum, míg a jelenlegi időszakban a kapcsolatok szorosabbra szövése a cél, amelynek egyik eredménye a Hauts-de-France és a

Benelux Unió által 2025 májusában aláírt akcióterv (Benelux, 2025). A Nagy Régióval is az együttműködés erősítését tűzték ki célul, ennek az együttműködésnek az elnökségét 2025–2026-ban Vallónia és Német Közösség tölti be, majd 2027-ben Luxemburg. A kapcsolatok megerősítése a cél továbbra is a balti államokkal és az Északi Tanáccsal.

Konklúzió

A három németalföldi állam együttműködése az egyik legrégebbi regionális integráció az európai kontinensen. A második világháború időszaka alatt elindult, először a pénzügyi területre koncentráló, majd a vámunió megvalósítását célul tűző kooperáció az európai integráció előfutára lett, miután kezdetben a három ország gyorsabban lépett előre az integráció lépcsőfokain, mint a Hatok. A Benelux Gazdasági Unió már a közös piac felé indult el, amikor az EGK megalakult, s a szervezetet nagyfokú intézményesültség jellemezte. Ahogyan az európai integráció felgyorsult, megvalósította a vámuniót, majd a közös piac kialakítását, és egyre több szakpolitikára terjedt ki a hatásköre, a Benelux Gazdasági Unió olyan területek felé nyitott, amelyeket még nem fedett le az EK együttműködése, illetve a már létező politikaterületeken mélyítette a kooperációt. A Benelux Unió egy átalakított, némileg egyszerűsített intézményrendszerrel rendelkező szervezet, amely újabb politikaterületek felé nyitott, és regionális beágyazottságát is fókuszba helyezte. A kooperáció megőrizte kormányközi mivoltát, egyhangú döntéshozatalát a szupranacionális jellegzetességek felvétele nélkül.

A három országnak nem célja, hogy duplikálja az EU-n belüli együttműködési területeket, az viszont igen, hogy kiegészítse az érvényes európai politikákat, illetve adott esetben előfutára legyen a további politikáknak (Benelux, 2025). A fókuszba került területek között található a közös piac kiteljesítése, a bel- és igazságügyi együttműködés további mélyítése, az energiapolitika, a zöld átmenet. Mindezek mellett a határmenti, regionális kapcsolatrendszer további fejlesztését, szorosabbá fűzését tűzték ki a tagállamok célként. A Benelux Unió úgy tekint magára, mint a regionális együttműködés egyik modelljére, az európai integráció laboratóriumára, ezt az önképet meg is erősítették.

Jegyzetek

¹ „E szerződés rendelkezései nem zárják ki a Belgium és Luxemburg, valamint a Belgium, Luxemburg és Hollandia közötti regionális uniók fennállását és megvalósítását annyiban, amennyiben e regionális uniók célkitűzései e szerződés alkalmazásával nem valósulnak meg.” ír az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó római szerződés 233. cikke. (Magyar Kollégium, é.n.) A jelenleg hatályos lisszaboni szerződés megismétli ugyanezt a 350. cikkében (Az Európai Unió működéséről..., 2012).

² A fogalommagyarázatot tovább árnyalja a regionalizmus és regionalizáció közötti különbségtétel a szakirodalomban, ám erre jelen tanulmány nem tér ki.

³ Kirch művében Behr és Jokela 2011-es tanulmányára is hivatkozik, akiknek a definícióját átvette a szubrégiók kapcsán.

⁴ A fogalmak különböző definícióinak, meghatározásának áttekintését adja például Szabó Pál (2005). A régiók területi kiterjedés, lakosságának nagysága is változatok képet mutat, vonatkozhat akár kontinensekre is (ld. világgazdaságtani megközelítés), ahogyan a hivatkozott forrás is utal rá.

⁵ A differenciált integráció fogalmának tágabb értelmezését alapul véve, mely szerint a differenciált integráció a tagállamok közötti, a közös politikákról való bizonyos fokú eltérések megkönnyítése, alkalmazása (Witte et al., 2001).

⁶ Belgium, Dánia, Hollandia, Luxemburg, Norvégia, Svédország

⁷ A 2015-ben született és 2019-ben hatályba lépett egyezmény alapján a testület új nevet kapott: Benelux Interparlamentáris Közgyűlés (*Assemblée Interparlementaire Benelux*). A Közgyűlés évente minimum egy, de főszabály szerint három alkalommal ül össze. A taglétszáma nem változott, a 21 belga képviselő a föderális és a szubnacionális parlamentekből kerül ki (Benelux Parlement, 2015)

⁸ A dokumentumban felsorolt Bizottságok: Külgazdasági Kapcsolatok Bizottsága; Monetáris és Pénzügyi Bizottság; Ipari és Kereskedelmi Bizottság; Mezőgazdasági, Élelmiszerügyi és Halászati Bizottság; Vám- és Adóügyi Bizottság; Kommunikációs Bizottság; Szociális Bizottság (CVCE, 2023b).

⁹ A nevesített Különbizottságok: Statisztikai Koordinációs Bizottság; A közintézmények és kvázi állami intézmények költségvetésének összehasonlításával foglalkozó különbizottság (*Commission spéciale pour la comparaison des budgets des institutions publiques et paraétatiques*); Közbeszerzési Különbizottság; Közegészségügyi Különbizottság; Különbizottság a Középosztályért (CVCE, 2023b).

¹⁰ A Benelux Unió szerződéses keretén kívül esik a Benelux politikai kooperáció, a három ország informális együttműködése. Ez olyan platformot jelent a három ország számára, amelyen például európai uniós ügyekkel kapcsolatban tudnak egyeztetni. Olyan tevékenységek említhetők, mint az úgynevezett Benelux reggelik (a miniszterelnökök konzultációja az európai tanácsi ülések előtt) vagy a külügyminiszterek egyeztetése az Európai Unió Tanácsának ülései előtt. Emellett a Benelux memorandum egy másik eszköz, amelyben a három ország artikulálja az európai integrációval kapcsolatos közös álláspontját, és amely a korábban említett szerződéses kereteken kívül funkcionál. (AIV, 2007)

¹¹ A szerződés szövegében Belgium, mint föderális állam szerepel (Benelux, 2008), és belga részről nem csupán a föderális szint, hanem a Közösségek és Régiók képviselői is szerepeltek az aláírók között. Ezt a módosítást a belga unitárius állam fokozatos devolúciója, föderális állammá alakulása tette szükségessé.

¹² A 2018-ban aláírt szerződés 2023. október 1-jén lépett életbe. (Government of the Netherlands, 2023)

¹³ A 2019–2024-es intézményi ciklusra vonatkozó Európai Stratégiai Menetrendet 2019. június 20-án fogadta el az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács. A testület négy fő stratégia irányvonalat, prioritást jelölt ki az ötéves időszakra: „a polgárok és szabadságjogok védelme, erős és életteli gazdasági bázis kialakítása, a klímasemleges, zöld, méltányos és szociális Európa megvalósítása, az európai érdekek és értékek előmozdítása a globális szinten” (Európai Tanács, 2019).

¹⁴ A Nagy Régió (*Greater Region, Grande Région, Grossregion*) 1980-ban jött létre, és magában foglalja Luxemburgot, Lotaringiát, Vallóniát, Saarland és a Rajna-vidék–Pfalz tartományokat (Wassenberg & Reitel, 2020).

¹⁵ A 2024–2029-es intézményi ciklusra vonatkozó Európai Stratégiai Menetrendet 2024. június 27-én fogadta el az Európai Tanács. Az állam- és kormányfőket tömörítő testület ebben a dokumentumban jelölte ki a következő öt évben követendő fő stratégiai irányvonalakat, prioritásokat: szabd és demokratikus Európa; erős és biztonságos Európa; virágzó és versenyképes Európa (Európai Tanács, 2024).

Irodalomjegyzék

- 1059/2003/EK Rendelet (2003): Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK Rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról. Utolsó elérés ideje: 2025. 11. 20. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2003/1059/oj/hun>
- AIV [Advisory Council on International Affairs] (2007): *The Benelux: The benefits and necessity of enhanced cooperation*. Nr. 53, Den Haag. Utolsó elérés ideje: 2025. 11. 21. <https://www.advies-raadinternationalevraagstukken.nl/documenten/2007/02/02/benelux-nut-en-noodzaak-van-nauwere-samenwerking>
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 326/47, 2012. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 25. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>
- B. S. K. (1937): Recent Moves to Reduce Trade Barriers. *Bulletin of International News*, 14(1), 3–9.
- BCL [Banque Centrale de Luxembourg] (n.d.): *Monetary History. Luxembourg*. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 14. https://www.bcl.lu/en/About/histoire_monetaire/index.html
- Belgium.be (2025): *Geographical description of Belgium*. Utolsó elérés dátuma: 2025. 08. 29. https://www.belgium.be/en/about_belgium/country/geography
- Benelux (1965): *Traite Relatif à l'Institution et au Statut d'une Cour de Justice Benelux*. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 12. https://www.benelux.int/files/6313/9230/1425/M_65_13_FR.pdf
- Benelux (2008): *Traite Portant Revision du Traite Instituant L'union Economique Benelux* Signé le 3 Fevrier 1958. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 18. https://www.benelux.int/files/3313/9230/2800/TraiteBenelux_2008.pdf
- Benelux (2021): *Programme de travail commun, 2021–2024*. Benelux Secretariaat-Generaal. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 25. https://www.benelux.int/files/8616/1372/7322/DEF_GWP_21-24_FR.pdf
- Benelux (2025a): *Annual Plan 2025. Cooperation without Borders*. Benelux Secretariaat-Generaal. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 22. https://www.benelux.int/wp-content/uploads/2025/02/Jaarplan2025-DEF_DTP_CZF_EN_LS.pdf
- Benelux (2025b): *Joint Work Programme, Pioneer in Cross-Border Cooperation, Testing Ground for Europe, 2025–2028*. Benelux Secretariaat-Generaal. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 25. <https://www.benelux.int/en/publication/joint-work-programme-2025-2028-3/>
- Benelux Parlement (2015): *Convention concernant l'Assemblée Interparlementaire Benelux*. Utolsó elérés ideje: 2025. 07. 29. https://www.beneluxparl.eu/wp-content/uploads/documents/09_Verdragen/2015-Convention-concernant-lAssembl%C3%A9e-Interparlementaire-Benelux.pdf
- Breslin, S., Higgott, R. (2001): Studying regions: learning from the old, constructing the new. *New Political Economy* 5(3), 333–352. DOI: <https://doi.org/10.1080/713687784>
- CBS (2025): *Population dashboard*. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 29. <https://www.cbs.nl/en-gb/visualisations/dashboard-population>
- Cihelková, E., Hnát, P. (2006): Subregionalism Within the EU with Special Regard to the Groupings of which the Czech Republic is a Member, *Prague Economic Papers, Prague University of Economics and Business*, 15(1), 50–62. Utolsó elérés ideje: 2025. 07. 29. <https://pep.vse.cz/pdfs/pep/2006/01/05.pdf>. DOI: <https://doi.org/10.18267/j.pep.276>
- Cogen, M. (2016): *An Introduction to European Intergovernmental Organizations*. London, New York: Routledge
- Cooper, I., Fabbrini, F. (2022): Regional Groups in the European Union: Mapping an Unexplored Form of Differentiation. *European Papers – A Journal on Law and Integration*, 7(2), 949–968.

- CVCE (2013a): *Convention douanière néerlandaise-belge-luxembourgeoise*. Utolsó elérési ideje: 2025. 07. 29. https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/026961fe-0d57-4314-a40a-a4ac066a1801/c28bd41d-7e26-48bf-b9a6-1cce7cc5eb70/Resources#ac12ecf6-6d89-48fc-ba05-5309aec76f78_en&overlay
- CVCE (2017): *Convention monétaire entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas (1943)*. Utolsó elérési ideje: 2025. 07. 29. https://www.cvce.eu/en/obj/monetary_convention_between_belgium_luxembourg_and_the_netherlands_london_21_october_1943-en-9953368d-066c-421b-b966-4b01315c4f7d.html
- CVCE (2023a): *Convention instituant un Conseil consultatif interparlementaire de Benelux*. Utolsó elérési ideje: 2025. 07. 29. http://www.cvce.eu/obj/convention_instituant_un_conseil_consultatif_interparlementaire_de_benelux_5_novembre_1955-fr-7adb3dd6-fdad-409f-a58b-1cbdfa02dc84.html
- CVCE (2023b): *Traité instituant l'Union économique Benelux*. Utolsó elérési ideje: 2025. 08. 15. https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/026961fe-0d57-4314-a40a-a4ac066a1801/c28bd41d-7e26-48bf-b9a6-1cce7cc5eb70/Resources#462205c0-ef9d-4eb5-8d60-fe8107148368_fr&overlay
- Dangerfield, M. (2016): From Subregionalism to Macro-regionalism in Europe and the European Union. In: Stefan Gänzle, Kristine Kerr (szerk.): *A 'Macro-regional' Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence*. Palgrave Macmillan, London. 25-45. DOI: 10.1007/978-1-137-50972-7_2
- Európai Tanács (2019): *A 2019–2024-es időszakra szóló új stratégiai menetrend*. Utolsó elérési ideje: 2025. 08. 23. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>
- Eurostat (é.n.a): *NUTS – Nomenclature of territorial units for statistics. History*. Utolsó elérési ideje: 2025. 11. 18. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/history>
- Eurostat (é.n.b): *NUTS – Nomenclature of territorial units for statistics. Overview*. Utolsó elérési ideje: 2025. 11. 18. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>
- Eurostat (2025): *GDP per capita in PPS*. Utolsó elérési ideje: 2025. 08. 29. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table?lang=en&category=t_na10.t_nama10.t_nama_10_ma
- Government of the Netherlands (2023): *New Benelux police treaty to enter into force on 1 October*. Utolsó elérési ideje: 2025. 07. 29. <https://www.government.nl/topics/police/news/2023/09/28/new-benelux-police-treaty-to-enter-into-force-on-1-october>
- Groenendijk, N. (2007): Enhanced Cooperation: The Way Out or a Non-Starter? In Nanette Neuwahl, N., Stefan Haack, S. (szerk.): *Unresolved Issues of the Constitution for Europe Rethinking the Crisis*. Les Éditions Thémis, Montreal, 263–191.
- Groenendijk, N. (2011): *Clubs within clubs: The CBSS and the Benelux as macro-regions within the EU*. Paper presented at the conference “European Integration and Baltic Sea Region: Diversity and Perspectives”, Riga (Latvia), September 26–27, 2011.
- Kirch, A. L. (2021): *Sub-regionalisms in the European Union: Bridge-builders or spoilers? A comparison of the Baltic, Benelux and Visegrád cases between 2009 and 2018*. Logos Verlag Berlin GmbH, Berlin.
- Kovács T. (2003): A régióalkotás kérdései, problémái és jelenlegi állása Magyarországon. in: Süli-Zácar István (szerk.): *A terület- és településfejlesztés alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 141–163.
- Maes, I., Quaglia, L. (2003): The process of European monetary integration: a comparison of the Belgian and Italian approaches, *NBB Working Paper*, No. 40, National Bank of Belgium, Brussels. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1691652>

- Magyar Kollégium, é.n.: *Római szerződések*. Utolsó elérés ideje: 2025. 07. 23. http://www.magyar-kollegium.hu/pdf/torveny_eu4.pdf
- Protocole Relatif a la Suppression des Controles et Formalites aux Frontieres Interieures du Benelux et a la Suppression des Entraves a la Libre Circulation* (1969). Utolsó elérés ideje: 2025. 07. 27. https://www.benelux.int/wp-content/uploads/2022/12/M_69_6_FR-1.pdf
- Schmiedel, L. (2012): *Benelux*. *Max Planck Encyclopedia of European Private Law*. Utolsó elérés ideje: 2025. 07. 27. <https://max-eup2012.mpipriv.de/index.php/Benelux>
- Schnuer, C. (2021): *Benelux Union sets 2021–2024 agenda for cooperation*. Paperjam, Business de Lëtzebuerg Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 17. https://en.paperjam.lu/article/delano_benelux-union-sets-2021-2024-agenda-cooperation.
- Söderbaum, F. (2015): *Early, old, new and comparative regionalism: the scholarly development of the field*. (KFG Working Paper Series, 64). Berlin: Freie Universität Berlin, FB Politik- und Sozialwissenschaften, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft Kolleg-Forscherguppe "The Transformative Power of Europe". Utolsó elérés ideje: 2025. 07. 23. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssolar-452412>
- Starbel (2025): *On 01 January 2025, Belgium had 11,825,551 inhabitants*. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 29. <https://starbel.fgov.be/en/themes/population/structure-population>
- Statistique.lu (2025): *In 2024, population growth slowed due to low fertility and a decline in immigration*. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 29. <https://statistiques.public.lu/en/actualites/2025/stn16-population-2025.html>
- Szabó Pál (2005): Régió: „meghatározott területi egység”. In: Nemes Nagy József (szerk.): *Régiók távolról és közelről*. Regionális Tudományi Tanulmányok, 12. ELTE Regionális Földrajzi Tan-szék, MTA–ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport
- Theglobeconomy.com (2025a): *Belgium Economic Indicators*. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 29. <https://www.theglobeconomy.com/Belgium/>
- Theglobeconomy.com (2025b): *Netherlands Economic Indicators*. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 29. <https://www.theglobeconomy.com/Netherlands/>
- Theglobeconomy.com (2025c): *Luxembourg Economic Indicators*. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 29. <https://www.theglobeconomy.com/Luxembourg/>
- Treaty establishing the Benelux Economic Union* (1958). Utolsó elérés ideje: 2025. 07. 28. https://wipolex-resources-eu-central-1-358922420655.s3.amazonaws.com/edocs/lexdocs/treaties/en/beu/trt_beu.pdf
- Verdoes, A. (2020): Explaining the Emergence of International Parliamentary Institutions: The Case of the Benelux Interparliamentary Consultative Council. *Parliamentary Affairs*, 73(2), 385–407, DOI: <https://doi.org/10.1093/pa/gsy054>
- Wassenberg, B., Reitel, B. (szerk.) (2020): *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration*, Vol. 1. Border Studies sorozat. Bruxelles, Belgium. Peter Lang Verlag. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 18. <https://www.peterlang.com/document/1057026> DOI: <https://doi.org/10.3726/b15774>.
- WITS (é.n.a): *Belgium, Export by partner*. 2022. WITS World Bank Country analysis. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 29. <https://wits.worldbank.org/visualization/country-analysis-visualization.html>
- WITS (é.n.b): *Belgium, Import by partner*. 2022. WITS World Bank Country analysis. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 29. <http://wits.worldbank.org/visualization/country-analysis-visualization.html>
- WITS (é.n.c): *Luxembourg, Export by partner*. 2022. WITS World Bank Country analysis. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 29. <http://wits.worldbank.org/visualization/country-analysis-visualization.html>

- WITS (é.n.d): *Luxembourg, Import by partner*. 2022. WITS World Bank Country analysis. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 29. <http://wits.worldbank.org/visualization/country-analysis-visualization.html>
- WITS (é.n.e): *Netherlands, Export by partner*. 2022. WITS World Bank Country analysis. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 29. <http://wits.worldbank.org/visualization/country-analysis-visualization.html>
- WITS (é.n.f): *Netherlands, Import by partner*. 2022. WITS World Bank Country analysis. Utolsó elérés ideje: 2025. 08. 29. <http://wits.worldbank.org/visualization/country-analysis-visualization.html>
- Witte, B. D. (2001): Chameleonic Member States: Differentiation by Means of Partial and Parallel International Agreements. In: Bruno De Witte, Dominik Hanf, Ellen Vos (szerk.): *The Many Faces of Differentiation in EU Law*. Intersentia, Antwerpen, 231–267.
- Witte, B. D., Hanf, D., Vos, E. (2001): Introducion. In: Bruno De Witte, Dominik Hanf, Ellen Vos (szerk.): *The Many Faces of Differentiation in EU Law*. Intersentia, Antwerpen, xi–xiii
- Wouters, J., Vidal, M. (2008): *Towards a rebirth of Benelux?* Working Paper No. 2. Leuven Centre for Global Governance Studies. Utolsó elérés ideje: 2025. 11. 20. https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2007/2woutersvidal

THE LABORATORY OF EUROPEAN INTEGRATION – THE BENELUX UNION: HISTORY, INSTITUTIONS, GOALS

Abstract

2025 witnessed the 15th anniversary of the cooperation of Belgium, the Netherlands, and Luxembourg within the Benelux Union. The history of cooperation between the three countries dates back even further, to their customs union agreement in 1944, which made them the first subregional cooperation in Europe. The formation of the Benelux Economic Union in 1958 indicated the strengthening of relations among the member states, and this cooperation is unique in the sence, that it is explicitly mentioned in the treaties of the European Union. The Benelux countries were at a crossroads at the beginning of the 21st century, facing taking a decision about the continuation of their cooperation. They ultimately opted to maintain it, and the three states signed the treaty establishing the Benelux Union. The goal of this study is to explore the history and evolution of cooperation between the three Benelux countries on the European continent, providing a comprehensive overview of the organisation and examining its current role and objectives.

Keywords: Regaional integration, subregional integration, Benelux Economic Union, Benelux Union

PARLAMENT EURÓPAI MÓDRA?

AZ ALBÁN KÖZTÁRSASÁG NEMZETGYÜLÉSÉNEK VIZSGÁLATA AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG BŐVÍTÉSI JELENTÉSEINEK TÜKRÉBEN

Tóth Lili

doktorandusz

Pécsi Tudományegyetem, Bölcsészeti- és Társadalomtudományi Kar, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék

ORCID 0009-0008-9296-2712

Dol:

10.15170/PSK.2026.07.01.02

Beküldve: 2025.09.14.

Elfogadva: 2026.02.20.

Publikálva: 2026.03.26.

Hivatkozás:

Tóth, L. (2026) Parlament Európai módra? Az Albán Köztársaság nemzetgyűlésének vizsgálata az Európai Bizottság bővítési jelentéseinek tükrében. *Pólusok*, 7(1), 21–32.

Egyéb információk:

–

A folyóiratban megjelenő írások a Creative Commons Nevezd meg – Nem Kereskedelmi – ShareAlike 4.0 nemzetközi licenc alatt kezeltek.

 CC BY-NC-SA 4.0

Absztrakt

2022-ben az Európai Unió átértékelte bővítéspolitikáját: a Nyugat-Balkán térségében Bosznia-Hercegovina tagjelölt státuszt kapott, Észak-Macedóniával és Albániával megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások. Utóbbi integrációjához az EU nagy reményeket fűz, mivel Albánia biztos elköteleződést mutat a csatlakozás iránt, álláspontját rendszeresen az uniós irányvonalhoz igazítja. A tagjelölt országokról kiadott bővítési jelentések árnyalják ezt a képet, a dokumentumok tendenciózan kifogásolják az Albán Köztársaság Nemzetgyűlésének működését. A tanulmány célja a jelentések kontextusában vizsgálni Albánia helyét az uniós bővítéspolitikában. Az elemzés különös figyelmet fordít a parlament működésére, mely magyarázó erővel bírhat az uniós standardok átvételének sikerességéről és a bővítéspolitika állapotáról. A dolgozat alátámasztja, hogy Albániában a parlamenti munka kifogásolható minőségű, a végrehajtó hatalom kontrollja nem valósul meg, és a csatlakozáshoz szükséges érdemi reformok, Európa-centrikus normák kezdetlegeseek.

Kulcsszavak: Albánia, parlament, Európai Unió, bővítéspolitika

Bevezetés

2022 gyökeres változásokat hozott a világpolitikában. Oroszország Ukrajna ellen indított átfogó háborúja arra készítette az Európai Uniót, hogy nagyobb hangsúlyt helyezzen a védelemre, átértékelje bővítéspolitikáját, különös tekintettel a Nyugat-Balkán térségére. A célkitűzés eredményeként ebben az évben Bosznia-Hercegovina tagjelölt státuszt kapott, Észak-Macedóniával és Albániával pedig megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások. Utóbbi mára az összes tárgyalási fejezetet megnyitotta, Montenegró mellett a bővítés „példás tanulójának” számít (Council of the European Union, 2025). Albánia biztos elköteleződést mutat az integráció iránt, több ponton az uniós irányvonalhoz igazítja politikáját. A csatlakozás pozitív megítélését

alátámasztja, hogy az ország szankciókat fogadott el Oroszország ellen, Ukrajnának katonai segítséget nyújt, valamint az EUFOR misszióban is részt vesz (D'Orazio, 2025). A gyors előrehaladás figyelemre méltó, hiszen az ország sajátos történelmi fejlődése, politikai hagyományai és kultúrája miatt hatványozottan hátrányos helyzetből indult az integráció útján (Bieber, 2020; Gjevori, 2018; Kajsiu, 2016).

Albánia vizsgálatát a magyar politika kiemelt érdeklődése is indokolja. A kitüntetett figyelmet több kormányfői látogatás, miniszteri szintű találkozó, közös sajtóközlemény bizonyítja (Miniszterelnöki Kabinetiroda, 2021; Infostart, 2024; MTI, 2025). A két országot politikai, gazdasági és kereskedelmi kapcsolatok fűzik össze, emellett a NATO KFOR-misszióban résztvevő magyar katonák a koszovói albánok biztonságának fenntartását támogatják.¹

Albánia tagjelölt státuszáról szóló döntést először a 2013-2014. évi bővítési stratégia tartalmazta, azóta az Európai Bizottság minden évben készít bővítési jelentést az országról. Az Unió a csatlakozási folyamatban nagy hangsúlyt helyez a horizontális aspektusokra, a demokratikus intézményekre, így a parlamenti munkára is (Németh & Orosz, 2023). Utóbbi terület, bár kevés figyelmet kap a bővítési jelentésekben, deskriptív jelleggel bír az uniós standardok átvételének sikerességéről, a csatlakozás technikai aspektusáról (Koops et al., 2025).

A tanulmány célja az Európai Bizottság Albániáról készült bővítési jelentéseinek kontextusában vizsgálni az ország helyét az uniós bővítéspolitikában, különös figyelmet fordítva a parlament demokratikus minőségére. A tanulmány először az aktuális bővítéspolitikai helyzet ismertetésére fókuszál, melyet az Albániáról készült 2022, 2023 és 2024-ben kiadott bővítési dokumentumok összegzése követ.² Az írás a továbbiakban a demokratikus, konszenzuális elveken működő törvényhozást, mint a csatlakozási folyamatban kulcsszerepet játszó területet kezeli. Az unió által preferált parlamenti működési normák érvényesülését a csatlakozás megalapozottságát jelző mutatóként, a vizsgált évek gyakorlatából kiolvasható trendként vizsgálja.³

Bővítési fáradtság

„Miután a Nyugat-Balkán országai megfelelnek a szükséges kritériumoknak, az Európai Unió szerves részeivé válnak majd” – olvasható a 2003-as Thesszaloniki Nyilatkozatban (Council Of The European Union, 2003). A kijelentés óta többszörösen deklarált elköteleződés ellenére sokáig úgy tűnt, nincsen érdemi előrelépés a bővítéspolitikában, a tárgyalások megrekedtek – az eltelt időszakban a Balkán-félszigetről egyedül Horvátország csatlakozott az Európai Unióhoz.

A tapasztalható lendülethiány a 2004-es „szuperbővítés” után alakult ki, a Közöség ezt követően óvatosabb integrációs stratégiát követett: az intézményi korlátok aggálya mellett a csatlakozásra váró Nyugat-Balkán politikailag, gazdaságilag és társadalmilag terhelt közege átgondolt bővítési stratégiát igényelt (Uvalić, 2023). A pénzügyi-, menekült-, Brexit-válság és a világjárvány krízisszituációi emellett kihívás

elé állították az Uniót, és lekötötték figyelmét. Bár ezekben az években is készültek különböző bővítési csomagok, melyekben a Közösség hitet tett a tagjelöltek integrációja mellett, ezek a dokumentumok inkább technikai jellegűek voltak: nagyobb hangsúlyt fektettek az európai értékek formai elsajátítására, mint a teljesülő szerkezeti reformokra (Lőrinczné, 2020).⁴ Az elhúzódnó csatlakozás nem csupán az Unió hitelességének megkérdőjelezésével fenyegetett, de a tagjelölt nyugat-balkáni országok elköteleződését is erodálta.⁵

Az Európai Unió bővítéspolitikája a csatlakozási folyamat 2020-as felülvizsgálatát követően kiemelt figyelmet fordít a horizontális aspektusok teljesülésére (European Commission, 2020). A jogállamiság kritériuma, az emberi jogok érvényesülése, a közigazgatási reform és gazdasági teljesítőképesség mellett a demokratikus intézményi működés képezi a csatlakozási tárgyalások első fejezetét. Utóbbi vizsgálatától elválaszthatatlan a törvényhozó hatalmi ág demokratikus működésének kitétele, az éves bizottsági jelentések azonban meglehetősen szűkszavúan elemzik a tagjelölt országok parlamentjeit. Megnehezíti a terület értékelését és a tagjelöltek számára a kifogásolt aspektusok korrigálását, hogy nincs hivatalos, koherens meghatározás arról, hogy pontosan mit jelent a „demokratikus parlament” elvárt kritériuma. Az Unió szervezésében ugyanakkor ismerünk több olyan programot, melyek a parlamenti munka demokratikus indikátorainak javítását ambicionálják a tagjelölt országokban. A projekteket független intézményeknek, a fogadó államból rekrutált szakértőknek kiszervezve valósítják meg. A TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange) például rövidtávú edukációs tevékenységet végez: workshopok és szakértői „csereprogramok” keretében, míg az Ikerintézményi Program (Twinning) hosszabb távú közigazgatási tudástranszferre épít (Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood, 2025; EMA, 2024). A NDICI – Global Europe (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe) emberi jogokat és demokráciát fejlesztő tevékenységével járul hozzá a tagjelölt ország demokratikus parlamenti gyakorlatához (European Commission, 2025).

Központi meghatározás hiányában az éves bővítési jelentésekből tudunk következtetni a demokratikus parlamenti működés kritériumaira (Koops et al., 2025: 19). A kitételek a következők szerint foglalhatók össze: a törvényhozási munka rögzített eljárási szabályok keretei között zajlik, a parlamenti patkó minden résztvevője számára biztosítottak kezdeményezési, jelöltállítási jogosítványok és a bizottsági munka egyenlő feltételei. A parlament ellenőrzi a kormányt, a végrehajtó hatalom tagjai elszámolnak tevékenységükkel, a plénum lehetőséget biztosít konstruktív vitára, melynek keretei közt a képviselők betartják az alapvető etikai normákat. A demokratikus parlament kitétele továbbá a jogalkotási folyamatban való aktív civil részvétel, az elfogadott törvények hatékony végrehajtása, és az effektív korrupcióellenes intézkedések.

A tanulmány közvetlenül a törvényhozási munkához kapcsolt elemeket funkció szerint vizsgálja: a törvényhozási funkcióban rögzített eljárási szabályokat, a kormány ellenőrzésének keretében a kérdezhetőséget, és a nyilvánosság biztosításának funkcióján belül az etikai normák betartását (lásd: I. táblázat). Ahhoz, hogy eldöntsük, mennyiben felel meg az albán törvényhozás a demokratikus parlament ezen indikátorainak, az Európai Bizottság jelentéseit a Nemzetgyűlés jogszabályban rögzített működési feltételeivel kell kiegészítenünk.

1. táblázat: A demokratikus parlament kritériumai

Funkció	Eszközök
Törvényhozás	Rögzített eljárási szabályok (törvénykezdeményezés, kinevezések, bizottsági munka)
Kormány ellenőrzése	Kérdezhetőség, interpellációk
Nyilvánosság biztosítása	Etikai normák

Forrás: saját szerkesztés

A bővítési jelentések értékelése

A jelenleg hatályos alkotmány alapján Albánia kormányformája parlamentáris, ennek megfelelően a törvényhozó hatalmi ágat a 140 fős Albán Köztársaság Nemzetgyűlése (Kuvendi i Republikës së Shqipërisë) testesíti meg. A parlament egykamarás, a képviselők megbízatásukat arányos választási rendszerben, négy évre nyerik el (Halász & Szabó, 2021). A Bizottság jelentései a 2021-es nemzetgyűlési választás után készültek, tehát ugyanazon parlamenti patkó gyakorlatát vizsgálják. Az elemzés ennek ellenére releváns, amennyiben a Demokrata Párton belül több változás is történt, az ellenzéki térfél átalakult, és a mandátumot szerző képviselők egy része kicserélődött.⁶

Az Európai Bizottság 2022-es jelentése Albániáról

Az albán alkotmány szerint törvényt kezdeményezhetnek a parlamenti képviselők, a kormány, a parlamenti bizottságok és 20 000 aláírás összegyűjtésével az állampolgárok is. A kezdeményezés bizottsági fordulóját plenáris vita követi, melyet szavazás zár (Szabó, 2016). Az országban 50 000 állampolgár népszavazást kezdeményezhet törvények hatályon kívül helyezéséről, a kormány vagy a képviselők egyötödének kérésére pedig a parlamentnek lehetősége van referendumot kiírni törvényjavaslatoktól. A kormánypárt dominanciája az adatfelvétel időszakában egyértelműen megmutatkozott a területet vizsgálva: a beterveztett törvényeket vagy a Minisztertanács, vagy

a kormányzó Albán Szocialista Párt parlamenti frakciója vitte plénum elé (Organization for Security and Co-operation in Europe, 2023).

A végrehajtó hatalom ellenőrzése a Nemzetgyűlés egyik fő feladata, melynek elsődleges eszközei a parlamenti vita során alkalmazhatók. A 2022-ben készült jelentés legfőbb megállapítása szerint ez a kontroll csak korlátozottan érvényesült. A dokumentum a demokratikus parlamenti munkát gyengítő tényezőként értékelte, hogy a legnagyobb ellenzéki tömörülés, a Demokrata Párt belső viszállyai miatt lényegében két frakcióra oszlott, így nem volt képes egységesen fellépni a kormányzó erő, az Albán Szocialista Párt akaratával szemben.

Az állampolgárok jogvédelmét ellátó független intézmény, az Ombudsman (Avokati i Popullit) megválasztása minősített parlamenti többséggel történik, 28 képviselő tehet javaslatot személyére (Avokati i Popullit, 2025). 2022-ben járt le az előző kinevezett mandátuma, a voksolást viszont elnapolták, nem sikerült egy jelöltnek sem megszerezni a szavazatok többségét. (Politiko, 2025). A piaci működés szabadságát felügyelő Versenyképességi Hivatal (Autoriteti i Konkurrencës – AK) elnökének megválasztása hasonlóan több problémát vetett fel. Egyrészt a jelöltet előzetes meghallgatás nélkül nevezték ki, másrészt a Demokrata Párt szerint a voksolást szabálytalanul vezényelték le (Hashtag, 2021). Szintén 2022-ben volt esedékes az albán államfő megválasztása: a köztársasági elnök kifejezi az albán nemzet egységét és többnyire csak ceremoniális, szimbolikus jogkörökkel bír. Az államfőt a Nemzetgyűlés választja meg, azonban a szavazáson az ellenzéki képviselők többsége nem voksolt, mert a jelöltállításnál nem sikerült konszenzusos személyben megállapodni (VOA, 2022; Kuvendi i Shqipërisë, 2024). A kormánypárt, többsége birtokában, lényegi vita nélkül választotta meg saját jelöltjét.

A bizottságok kiemelt fórumai a kormány kontrolljának, az alkotmány alapján nyolc állandó testületet kötelező felállítani, melyekben biztosítottak az egyenlő részvételi feltételek (Kuvendi i Shqipërisë, 1999). A jelentés szerint ez teljesülő kritérium volt a vizsgált időszakban, amennyiben a parlamenti bizottságok munkájában több testületet ellenzéki képviselő elnökölt. A kérdések és az azonnali kérdések (interpellációk) a kormánytagok és a miniszterelnök tevékenységéről és álláspontjáról adhatnak pontos képet.⁷ Az albán alkotmány mindkét eszközt ismeri: mind a kormány tagjainak, mind pedig a miniszterelnöknek lehet interpellációkat és kérdéseket címezni, akik három héten belül kötelesek válaszolni. A miniszterelnök minden héten 30 percben köteles reagálni a hozzá intézett kérdésekre. Interpellációt bármely képviselő benyújthat és az alkotmány ismeri a sürgős interpelláció műfaját is, amelylyel a heti ülések kezdődnek. Az adatfelvétel időszakában benyújtott interpellációk többségének címzettje a miniszterelnök volt, a kormányfő azonban rendszeresen nem jelent meg válaszára. A kormánypárti kommunikáció az ellenzék szeszélyes akciójaként értékelte az azonnali kérdéseket, melyekkel csak a hatékony parlamenti munkát akadályozzák (Organization for Security and Co-operation in Europe

(2023; Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, 2022).

Az Európai Bizottság 2023-as jelentése Albániáról

A 2023-as jelentés szerint a törvények többségét a vizsgált időszakban is a Minisztertanács terjesztette a plénum elé, csak egy esetben volt a legnagyobb ellenzéki párt képviselője a kezdeményező. Az Ombudsman megválasztása továbbra sem történt meg, a posztot a lejárt mandátumú kinevezett töltötte be (Albanian Daily News, 2023). A 2023-as jelentésben az ellenzék két vizsgálóbizottság felállítását kérte, amelyet elutasítottak arra hivatkozva, hogy az erről szóló jogi passzust éppen felülvizsgálják, bár ez ténylegesen nem történt meg.

A végrehajtó hatalom feletti ellenőrzést továbbra is nehezítette a Demokrata Párt szétagoltsága és a pártfegyelem hiánya. 2023-ban helyhatósági választásokat tartottak, melyeken induló és ezért parlamenti mandátumukról lemondani kényszerülő képviselők megüresedő bizottsági helyeit belső konfliktusok miatt nem sikerült betölteni. A korábbi pártszakadás és a különböző platformok érdekkülönbségei megnehezítették a kormánypárttal szembeni egységes, hatékony fellépést.

A miniszterelnök továbbra sem vett részt az ellenzék által kezdeményezett interpellációkon, komolytalannak, vitát nem érdemlő kezdeményezésnek minősítette a megválaszolandó kérdéseket (Politiko, 2023). A jelentésben új elemként jelenik meg a parlamenti ülések során használt erőszakos nyelv, a képviselők által alkalmazott obstrukciós eszközök. Látványos, nemzetközi médiát is foglalkoztató akció volt, amikor a legnagyobb ellenzéki párt a költségvetés megszavazásakor füstbombákat gyújtott az ülésteremben (Firstpost, 2023). A Nemzetgyűlés fegyelmező lépéssel reagált: precedens értékű retorzió keretében 23 képviselőt zártak ki a parlamentből (Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, 2023).

Az Európai Bizottság 2024-es jelentése Albániáról

A 2024-ben kiadott éves jelentés alapján a demokratikus intézmények többnyire kielégítő módon működnek. Az Alkotmánybíróság fejlődött a fékek és ellensúlyok fenntartásának biztosításában, azonban a parlament nem minden esetben tett eleget az intézmény döntéseinek. A társadalmi érdekegyeztetés hiányos, a polarizáció mértéke kimagasló, mely érezteti hatását a gyenge hatékonyságú parlamenti munkában. Továbbra is a Minisztertanácstól, illetve a Szocialista Párt parlamenti frakciójától indult a legtöbb törvénykezdeményezés, a jogszabályokat érdemi vita nélkül fogadták el.

Az Ombudsman kinevezése a kialakult politikai patthelyzetben továbbra sem történt meg és a Diszkrimináció elleni védelemért felelős biztos (Komisioneri për Mbrotjtjen nga Diskriminimi – KMD) megválasztására sem került sor.⁸ Kifejezetten

aggályosnak találta a jelentés a polarizált politikai helyzetet, a parlament végrehajtó hatalom feletti korlátozott ellenőrző képességét. A törvényhozási munka minőségét erodálta, hogy az ellenzék által kezdeményezett vizsgálóbizottság felállítását elutasították. Az obstrukciós tevékenység rontotta az etikai normákat: az ellenzék több ízben megpróbálta elállni az ülésterembe vezető utat a kormánypárti képviselők előtt, egy alkalommal pedig a székeiket is felgyújtották a parlament épülete előtt (Reuters, 2024; Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, 2024).

Következtetések a törvényhozás működéséről

Az Albán Nemzetgyűlés munkáját vizsgálva kijelenthető, hogy a kormány terjeszti be a legtöbb törvényjavaslatot. A tervezetek jelentős része nem új struktúrát fektet le, hanem a már hatályos jogszabályok módosítására irányul, gyakran gyorsított eljárás keretében. A szakpolitikai döntéshozatalt ténylegesen a miniszterelnök által vezetett bizottság menedzseli. Az ellenzéki pártok nem rendelkeznek kellő erőforráskészlettel törvényjavaslatok kidolgozására, szakértők bevonására (Szabó, 2016).⁹ A polarizált politikai környezetben több kinevezés megghiúsult, az ellenzék által kezdeményezett parlamenti bizottságok létrehozása rendre nem történt meg.

A bővítési dokumentumok alapján kijelenthető, hogy a parlament csak korlátozottan ellenőrzi a végrehajtó hatalmat, a vitaparlamenti műfajok nem a konszenzuális demokráciának megfelelő módon működnek. A miniszterelnöktől lényegében nem lehetett kérdezni a vizsgált időszakokban, az ellenzék csak korlátozottan tudta gyakorolni jogait. A kezdeményezési hatáskör többnyire megmaradt formai keretek között, az ellenzéki képviselők a kapott válaszokat nem tudták sikerrel felhasználni ellenőrzésre, politikai tökeszerzésre.

A kormánypártot ellensúlyozó tevékenység elsősorban a nyilvános politizálás során érvényesülhet. A plénum üléseinek közvetítése, a képviselők közötti konfrontációk, például hírtétkkel bíró összeszólalkozások tették „láthatóvá” a választók számára a parlamenti munkában korlátozott ellenzék tevékenységét, melynek módja erodálta a viták hangnemet. A politikai tömbök közötti feloldhatatlan szakadék, a konszenzus teljes hiánya a politikum erőszakos cselekményeiben mutatkozott meg. Ahogy Szabó (2016: 13) fogalmaz: *„A politikai kompromisszum-kultúra fejletlen, a mindennapokban az erőből politizálás reflexei működnek.”* Ezeket a reflexeket a beszűkülő mozgástér hívja életre, illetve erősíti fel (Bino, 2026).

Konklúzió

Az Európai Bizottság tagjelölt országokról készült éves bővítési jelentései felhívják a figyelmet a pozitív fejleményekre, esetleges hiányosságokra, ápolják az integrációs elkötelezettséget. A 2022-ben, 2023-ban és 2024-ben készült dokumentumok alapján

megállapítható, hogy a parlament csak korlátozottan ellenőrzi a végrehajtó hatalmat. A politikai kihívók mozgástere limitált, a felek közötti kompromisszum-készség alacsony. Az albán politika polarizált, melynek fő oka a demokratikus politikai kultúra hiánya: a képviselők nem rendelkeznek kellő tapasztalattal a vitaparlamenti műfajok gyakorlásában.

A parlamenti munka negatív képe ellenére Albánia az uniós csatlakozás élvonalának számít. A Bizottság által készített jelentésekben kifogásolt elemek jogszabályi háttere biztosított, de a reformok a gyakorlatban rendre nem érvényesülnek. Az ország dolgozik az uniós standardoknak való megfelelésen, ám ténylegesen, a parlamenti munkát vizsgálva, nem beszélhetünk sikertörténetről. A bővítés napjainkra átpolitizálódott, így nem szűkíthető le a felvételi kritériumok teljesítésére, ám a sikeres csatlakozáshoz továbbra is elengedhetetlenek a demokratikus parlament Európa-centrikus normái (Losoncz, 2023). Albániának és az Európai Uniónak is célja az ország gyors csatlakozása, a bizottsági jelentések alapján azonban a parlamenti munka csak formálisan felel meg ezeknek a kitételeknek. A „hajszt” csatlakozás és vágyott sikertörténet érdemi reformok nélküli megvalósítása és az európai elvek gyenge minőségű átvétele olyan, az egész Közösségre kiható, működésbeli következményekkel járhat, melyeket nehezebb az integráció után orvosolni. A demokratikus elvek érvényesülésének hiányában kialakuló, belső strukturális gyengeség jelenleg árnyékként fenyeget csupán, de hangsúlyozza az Európai Unió kiemelt felelősségét Albánia és a Nyugat-Balkán országainak integrációjában.

Jegyzetek

¹ A hazai szakmai közeg eddig csak korlátozott figyelmet fordított Albánia integrációs mérlegére, lásd: Kránitz, 2025; Ármás; Orosz & Viola, 2024; Ármás, 2022; Bod P. & Neszmélyi, 2024; Németh, 2021.

² Mivel 2022-ben kezdődtek meg a csatlakozási tárgyalások Albániával, ez a vizsgálódás kiindulási dátuma.

³ Tartalmi korlátok miatt a dolgozat nem vállalkozik a csatlakozási folyamat részletes ismertetésére.

⁴ A 2018-as Szófia-i Nyilatkozat, vagy 2020-ból a Záhra-i Nyilatkozat mind ilyen dokumentumok (Lőrinczné, 2020).

⁵ A bővítési fáradtság leginkább Szerbiában tapasztalható: 2022-ben még 44% szavazott volna az EU-hoz való csatlakozás mellett, 2024-ben az arány 40%-ra csökkent (International Republican Institute, 2025).

⁶ Az adatfelvétel a 2022-es dokumentumhoz 2021 június és 2022 június között, a 2023-as jelentéshez 2022 június és 2023 június között, a 2024-eshez 2023 06. 15-2024 09. 01. között történt.

⁷ Ellenzéki jog alatt Smuk Péter (2008) értelmezését alkalmazva, olyan intézményeket értek, melyek minden képviselő számára biztosítottak, és az ellenzéket, mint gyakorló felet nevesítik. A szerző szerint ezen jogok a politikai pluralizmus biztosítékai.

⁸ A KMD egy emberi jogok és egyenlőség biztosítására létrehozott független intézmény (No Hate Alliance, 2026).

⁹ A kormányzati törvénykezdeményezés felülreprezentáltsága ugyanakkor nem unikális, a modern parlamentek többségében megfigyelhető ez a tendencia (Tanács-Mandák, 2019).

Felhasznált irodalom

- Albanian Daily News. (2023, december 26.) Electoral Reform, Ombudsperson Pending, <https://albaniandailynews.com/news/electoral-reform-ombudsperson-pending>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Ármás J., Orosz A. & Viola C. (2024). Albánia regionális helyzete és a Nyugat-Balkán stabilitása. *HIIA – Magyar Külügyi Intézet*, https://hiia.hu/wp-content/uploads/2024/10/1011_Albania-regionalis-helyzete-combined-1.pdf, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Ármás, J. (2022). Brüsszeli dialógus, az állandósult koszovói (ál)válságok keretrendszere. *KKI Elemzések*, KE-2022/67. DOI: <https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.KE-2022.67>
- Avokati i Popullit. (2025). Legislation / Legjislacioni, <https://www.avokatipopullit.gov.al/sq/article/legislation>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Bieber, F. (2020). *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*. Palgrave Pivot. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-22149-2>
- Bino, B. (2026, január 2.). Albania in the EU Fast Lane – Accelerating Without Democratising? *Balkan Insight*, <https://balkaninsight.com/2026/01/02/albania-in-the-eu-fast-lane-accelerating-without-democratising>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Bod, P. Á., & Neszmélyi, G. I. (2024). A nyugat-balkáni térség és az euróövezet “nem szokványos” kiterjesztése. *Közgazdasági Szemle*, LXXI, 807–832.
- Council of the European Union. (2003, június 21). EU-Western Balkans Summit: Thessaloniki declaration (Document 10229/03 (Presse 163)), https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/76291.pdf, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Council of the European Union. (2025, november 17). EU opens last accession negotiating cluster with Albania on resources, agriculture and cohesion, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/11/17/eu-opens-last-accession-negotiating-cluster-with-albania-on-resources-agriculture-and-cohesion>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood. (2025, július 9). TAIEX and Twinning activity report 2024. *European Commission*, https://enlargement.ec.europa.eu/taieux-and-twinning-activity-report-2024_en, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. (2023, november 8). Albania 2023 report (SWD (2023) 690 final). *European Commission*, https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_690%20Albania%20report.pdf, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. (2022, október 12). Albania Report 2022. *European Commission*, https://enlargement.ec.europa.eu/albania-report-2022_en, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. (2024, október 30). Albania 2024 report (SWD (2024) 690 final). *European Commission*, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/a8eec3f9-b2ec-4cb1-8748-9058854dbc68_en?filename=Albania%20Report%202024.pdf, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- D'Orazio, M. (2025, június 4). Albania and the EU: membership by 2030? Friends of Europe. <https://www.friendsofeurope.org/insights/critical-thinking-albania-and-the-eu-membership-by-2030>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- EMA – European Movement Albania. (2024, október 4.). *National Resource Center for Civil Society in Albania Workshop: Opening Cluster I – fundamentals and active inclusion of civil society in the negotiation process*, <https://em-al.org/en/national-resource-center-for-civil-society-in-albania-workshop-opening-cluster-i-fundamentals-and-active-inclusion-of-civil-society-in-the-negotiation-process-4-october-2024>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.

- European Commission. (2020, február 5). Revised enlargement methodology: Questions and Answers. *European Commission Presscorner*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_20_182, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- European Commission. (2025). Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe (NDICI – Global Europe). *EU Enlargement and Eastern Neighbourhood*, https://enlargement.ec.europa.eu/funding-technical-assistance/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-ndici-global-europe_en, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Firstpost. (2023, november 21). Why Albanian opposition politicians lit fire and set off smoke bombs in parliament, <https://www.firstpost.com/explainers/why-albanian-opposition-politicians-lit-fire-and-set-off-smoke-bombs-in-parliament-13410372.html>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Gjevori, E. (2018). *Democratisation and Institutional Reform in Albania*. Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-73071-4>
- Halász I. & Szabó Zs. (2021). *Alkotmány és kormányzás Kelet-Európában*. Budapest, Gondolat Kiadói Kör.
- Hashtag. (2021, szeptember 12). The Assembly decides, Denar Biba is elected with 72 votes as the head of the Competition Authority, <https://www.hashtag.al/en/index.php/2021/12/09/kuvendi-vendos-denar-biba-zgjidhet-me-72-vota-si-kryetar-i-autorititet-te-konkurrences>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Infostart. (2024, október 11.). Orbán Viktor: Albániának már régén az Európai Unióban lenne a helye, <https://infostart.hu/belfold/2024/10/11/orban-viktor-albanianak-mar-regen-az-europai-unioban-lenne-a-helye#>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- International Republican Institute (IRI). (2025, szeptember 11). Western Balkans regional poll, May–July 2025, <https://www.iri.org/resources/western-balkans-regional-poll-may-july-2025>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Kajsiu, B. (2016). Polarization without radicalization: Political radicalism in Albania in a comparative perspective. *Journal of Contemporary European Studies*, 24(2), 280-299. DOI: <https://doi.org/10.1080/14782804.2016.1159545>
- Koops, J. A., Costea S., Pelosi, G., Rishko, V., Strelkov, A., & Tentler, M. (2025). Parliaments in the EU enlargement process: Strengthening capacities of accession country parliaments under the evolving enlargement methodology (Study PE 754.467). *Directorate-General for External Policies, European Parliament*, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/754467/EXPO_STU%282025%29754467_EN.pdf, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Kránitz, P. P. (2025). Kétsebességes bővítéspolitika és demokratikus kettős mérce – az Európai Unió elhíttelenedésének geopolitikai kockázatai. *MKI Elemzések*, KE-2025/5. DOI: <https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.KE-2025.5>
- Kuvendi i Shqipërisë. (1999, november 18). Ligj nr. 8550, “Për Statusin e Deputetit” [Law No. 8550 on the Status of Deputies], <https://kuvendiwebfiles.blob.core.windows.net/webfiles/ligji-per-statusin-e-deputetit.pdf>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Kuvendi i Shqipërisë. (2024). Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë = Constitution of the Republic of Albania. <https://kuvendiwebfiles.blob.core.windows.net/webfiles/kushtetuta.pdf>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Losoncz M. (2023). A bővítés dilemmái az Európai Unióban. In.: Ágh A. (Ed.). *Polikrízis a multipoláris világrendszerben*. Budapest: Gondolat Kiadó.

- Lőrinczné B. E. (2020). A Zágrábi Csúctól a Zágrábi Csúcsig: az Európai Unió bővítési politikájának változásai a Nyugat-Balkán vonatkozásában. *Európai Tükör*, 23(2), 75–97. DOI: 10.32559/et.2020.2.4
- Miniszterelnöki Kabinetiroda. (2021, június 8.). Orbán Viktor sajtónyilatkozata Edi Rama albán miniszterelnökkel folytatott tárgyalását követően. *Miniszterelnok.hu*, <https://2015-2022.miniszterelnok.hu/orban-viktor-sajtonyilatkozata-edi-rama-alban-miniszterelnokkel-folytatott-targyalas-at-kovetoen>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- MTI. (2025, szeptember 16). Sulyok Tamás Albánia köztársasági elnökét fogadta Budapesten. <https://mti.hu/hirek/2025/09/16/sulyok-tamas-albania-koztarsasagi-elnoket-fogadta-budapest>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Németh F.& Orosz A. (2023). Egy váratlan bejelentés: Megvalósulhat-e az EU bővítése 2030-ra? *MKI Elemzés*, KE-2023/51. DOI: <https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.KE-2023.51>
- Németh, F. (2021). Albánia választott: harmadszor is Rama. *KKI Elemzések*, KE-2021/21. DOI: <https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.KE-2021.21>
- No Hate Alliance. (2026). Komisioneri kundër diskriminimit – Information about the Commissioner against discrimination, <https://nohatealliance.info/en/komisioneri-kunder-diskriminimit/>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2023). Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Albania: Updated 2023 (unofficial translation). OSCE, https://kuveniwebfiles.blob.core.windows.net/webfiles/AoA%20RoPs%20ENG%20_%20updated%202023.pdf, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Politiko. (2023, február 2). Balla justifies Rama: He was absent from the interrogation because he had an agenda, the session was ridiculous, <https://politiko.al/english/ditari-i-maxhorances/balla-justifikon-ramen-mungoi-ne-interpelance-sepse-kishte-i475230>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Politiko. (2025, február 18). The election of the People's Advocate is postponed again, <https://politiko.al/english/e-tjera/shtyhet-perseri-zgjedhja-e-avokatit-te-popullit-i525788>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Reuters. (2024, szeptember 30). Albanian opposition protests jailing by setting chairs on fire outside parliament, <https://www.reuters.com/world/europe/albanian-opposition-sets-chairs-fire-outside-parliament-protest-2024-09-30>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.
- Smuk P. (2008). Helykeresés és hiánypótlás. *Jogtudományi Közöny*, 63(6), 324–326.
- Szabó Zs. (2016). *A Nyugat-Balkán parlamentjei*. Budapest: Gondolat Kiadói Kör.
- Tanács-Mandák, F. (2019). Kormányzati rendszerek és azok átalakulása; a prezidencializáció. In: Pál G. (Ed.) *Politológia – A politika világa a politikatudomány szemével*. Budapest: Dialóg Campus.
- Uvalić, M. (Ed.). (2023). *Integrating the Western Balkans into the EU: Overcoming Mutual Misperceptions*. Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-32205-1>
- VOA News. (2022, június 5.). Albania Elects Top General as Country's New President, <https://www.voanews.com/a/albania-elects-top-general-as-country-s-new-president-/6603918.html>, utolsó hozzáférés 2026.03.09.

Parliament in the European style? An examination of the National Assembly of the Republic of Albania in light of the European Commission's enlargement reports**Abstract**

In 2022, the European Union reevaluated its enlargement strategy. In the Western Balkans, Bosnia and Herzegovina was granted candidate status, while accession negotiations were opened with North Macedonia and Albania. The EU has high expectations for Albania's integration process: the country has demonstrated a firm commitment to accession and has consistently aligned its policies with EU guidelines. However, the enlargement reports paint a more nuanced picture, as these documents consistently criticise the functioning of the Albanian Parliament. This study examines Albania's position within EU enlargement policy in the context of the European Commission's annual reports, paying particular attention to parliamentary activity. Examining this dimension may provide deeper insight into the adoption of EU standards and the overall state of the enlargement process. The paper argues that parliamentary activity in Albania remains weak, effective oversight of the executive is lacking, and the substantive reforms and Europe-oriented norms required for accession are still underdeveloped.

Keywords: Albania, parliament, European Union, enlargement policy

POPULIST PARTIES AS AGENTS OF DEMOCRATIC CHANGE: COMPARING UGANDA AND SOUTH AFRICA

Neo Sithole

PhD candidate

Department of Political Science, University of Szeged

ORCID 0009-0002-4778-2970

Dol:

10.15170/PSK.2026.07.01.03

Received: November 14, 2025

Accepted: February 20, 2026

Published: April 24, 2026

Citation:

Sithole, Neo (2026): Populist Parties as Agents of Democratic Change: Comparing Uganda and South Africa. *Polarities*, 7(1), 33-51.

Acknowledgements:

–

Articles published in this journal are licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

 CC BY-NC-SA 4.0

Abstract

The following paper investigates the dual capacity of populist parties to function as either forces of institutionalization or pluralization in democratic trajectories by looking at two opposing cases: the National Resistance Movement (NRM) in Uganda and the Economic Freedom Fighters (EFF) in South Africa. The comparative logic of this paper is grounded in the different designs of the party systems, Uganda and South Africa represent divergent regime types (hybrid authoritarian vs liberal democracy), but share histories of liberation struggle and dominant party systems. This temporal and systemic variation provides analytic leverage to examine populism's contextual effects. The primary conclusion is that populism's impact on African democracy is an arguably progressive one in so far as party systems are concerned. Although it had long-term authoritarian inclinations, the NRM's early populism in Uganda steered the institutionalization of political participation and oversaw the transition toward multi-party politics. On the other hand, despite using illiberal rhetoric, the EFF in South Africa has promoted pluralization and broader representational inclusion while operating within established democratic standards. The study comes to the conclusion that, depending on their setting, chronology, and relationship to institutions, populist parties in Africa can act as both challengers and correctives to dominant party systems.

Keywords: *populism, populist parties, political parties, party systems, democracies, Africa*

Introduction

Political parties and the party systems have long played a central role in political development and democratic consolidation, facilitating representation as one of the primary means of political expression and electoral engagement by various peoples and interest groups. They also aggregate collective demands and preferences expressed by citizens and provide avenues for shaping sociopolitical reasoning. In

Africa, political parties and party systems have varied considerably, with their stability patterns rapidly shifted over time and party activity closely tied to the continent's uneven democratic trajectory, which has only recently shown signs of deliberate consolidation (Nwokora et al., 2024). The history of African democracy has been rather checkered, as it was originally without the tradition of liberal democracy or liberal philosophy. It responded positively to the democratization's 'third wave' in the 1980s and 1990s, as formal Western type democratization with elections, written constitutions, human rights, strong public institutions and freely operating opposition parties had been promoted as the antidote to the continent's political and economic ills, and became more common across Africa (Schraeder, 1995; Makinda, 1996; Ihonvbere, 1996; Menocal et al., 2007; Cheru, 2012; Nwosu, 2012; Nwokora et al., 2024). The paper takes a step away from approaches that review populism within (western liberal) democracies in any pejorative sense, yielding a glance at how populism performs in long-established liberal contexts. Rather the paper by analysing populist parties in their role as democratic corrective or enhancer (Mudde & Kaltwasser, 2012; Kaltwasser, 2012; Mueller, 2019) and creators of alternative democratic realities, suggested by Sithole (2023).

Africa too has witnessed a spike in populist presence, both in and outside of (liberal) democracies, in the forms of populist parties and junta leaders as the rest of the world grapples with the burgeoning populist politics. The advent of populism's presence and its potential implications for democracy and party systems has been a long-standing concern for populist scholars and democratic defenders alike, with questions raised about the impact of populism on democracy (Akkerman, 2003; Pasquino, 2008; Whitehead, 2020) and party system behaviour (Kitschelt, 2002; Vachudova, 2021; Wolinetz & Zaslove, 2018) in a climate where African democratic recidivism has been a constant (Bermeo, 2016; Walker & Lust, 2018; Rakner, 2021; Fomunyoh, 2020).

Multiethnic societies, historical legacies, and socioeconomic issues including neo-colonialism, poverty, aid dependency, illiteracy, and ethno-religious divisions create a difficult context in which African political parties function (Elischer, 2008; Otele & Etyang, 2015). Strong opposition is still essential for limiting power and maintaining democratic health, but party systems are essentially unchanged despite democratic advancements, with dominant parties continuing while smaller parties struggle to establish themselves as legitimate rivals and issue owners (Bleck & van de Walle, 2019; Blaxland, 2023; Ottaway, 1997; Kotze & Garcia-Rivero, 2008). However, compared to its frequent affiliation with the radical right in Europe, the significance of populism inside African parties and their democratic institutions is still poorly understood (Rooduijn et al., 2012).

This paper questions how populists interact with divergent party systems in Africa, probing into what this interplay may reveal about the relationship between populism and democratic development more generally. As will be seen subsequent

sections, the theoretical puzzle sits in the context specific roles populist parties play within party systems as vehicles for the installation of democratic norms in early Uganda where democracy although constitutional was not liberal and mobilizers of democratic re-inclusion and enhancement in contemporary South Africa where democracy is both constitutional and liberal. It does this by examining populist instances in Uganda and South Africa, focusing on the National Resistance Movement (NRM) and the Economic Freedom Fighters (EFF) respectively. There are two rationales for the use of these two populist parties, first of which stems from their differing generational significance as these populist parties reflect the ideological overtones and major political conditions of their respective periods of prominence, each coinciding with distinct stages in the institutionalization of democratic politics in Africa. Being specific, the NRM is an example of an early generation populism situated in the 1990s, a context of Africa experiencing a wave of democratic consolidation, mass democratic education and the formation of functional party systems. On the other hand, the EFF exemplifies a populism forged in the contemporary setting of an established democracy and a political environment with pre-defined rules of democratic engagement and a society familiar with the basic tenets of democratic culture. The second rationale is similarities in their militant populist political identities that highlight their existence as socialist-revolutionary parties defined by their opposition to Western capitalism and performative militance, as argued by Sithole (2025).

Contrary to the plentiful body of work studying populism in the Americas and Europe, literature on African populism is limited and underdeveloped, although robust contributions have been made by (Carbone, 2005; Resnick, 2010; Makulilo, 2013; Resnick, 2017/2019, Cheeseman, 2019). However, research is disproportionate in its continental distribution as immense focus is given to populism in South Africa (Calvert, 2021; Saloojee, 2013; Oxford Analytica, 2018; Nyenhuis, 2020; Roux, 2022; Batsani-Ncube, 2021; van der Westhuizen, 2023) although this is no doubt due to established preference of populist scholars to study populism within (liberal) democracies and South Africa still displaying the signs of a vibrant and (largely) functional multiparty democracy. Standard in any academic study is the provision of conceptual frameworks that help in eliminating any potential confusion or fuzziness by what is meant with certain terms, especially for hotly contested terms that have been victim to conceptual stretching through varied use. The first concept in demand of clarification is democracy, which here refers to an intersectional concept used to highlight an ideal; the practice of good governance, guarantee of rights, legitimate and institutionalized governance entrenched by a constitution and a method of political representation of the majority by representatives they select freely. Some of these rights include freedom of political expression, freedom from discrimination, and the protected functionality of other rights found in and entrenched in the constitution relative to that country (Gitonga, 1987).

The second concept to be spared from conceptual murkiness is populism. Populism within this paper is a blended conceptualization informed by the framings of Mudde & Kaltwasser (2012) and Humphries (2017). This blend believes populism to be a challenge to the political legitimacy of liberal democracies, and the normative liberal philosophies that underpin it, based on the belief that society is divided into two opposing groups, the 'pure people' and the 'elite/other', advocating for the people General Will as the sole source of political legitimacy and associated political action. Although more vital for this paper is the framing of populist parties given in the subsequent section.

Dynamics of Political Parties and Party Systems in Africa

Beginning with basic definitions, political parties are nearly universally understood as the linchpin of the political activity and principal actors in spearheading the political development within any political system, key in democratic development or authoritarian perpetuation. Giovanni Sartori, whose writings on political parties and party systems have been acknowledged as foundational (Mair, 2006; Kitschelt, 2007 in Ignazi, 2017; Bardi, 2025) conceptualizes parties as intermediary structures or institutions between society and government, representing the people by expressing their demands (Sartori, 1976). Sartori argues political parties as teams of potential decision makers offering themselves as prospective governors for the electorate who have an opportunity to choose at a general election, at least in pluralist settings (Sartori in McKenzie, 1977). Other scholars articulate parties as political organizations linking the citizenry and political elites, coordinating itself and its candidates to vie for political power in a country's elections through the mobilizations of citizens/constituents (Riak & Bill, 2022) expected also to act as aggregators of preference, recruit leaders, and channel the demands of their constituencies on various social, economic, political, legal and governance issues while connecting the public with laws and governance. Within allowances of democracies most political parties have the sole goal of obtaining political office through election (Morrison, 2004).

The relation between a political party and the party system can be likened to that of an organism and the ecosystem fostering its survival. Labuschagne explains that "if political parties fail to meet the essential obligation warranting their existence, the political system then naturally requires new structures and processes in order to articulate the interests and demands that have been left unattended and unrepresented in society" (2020:47).¹ Although it may seem that the process between old and new parties is straightforward, with new parties simply catering to the unattended interests of society, it is not, as voters are not quick to abandon established parties when they feel their new choice has a limited scope for success (Labuschagne, 2020). Labuschagne (2020:47) argues that political parties form to coordinate and refine demands made of a political system, serving as instruments of aggregation and

articulation that channel information between grassroots constituencies and party leadership.²

When speaking of African political parties Gero Erdmann (2004) has recognized them as having; (i) low ideological salience, (ii) a lack of clear programmatic identity visible through barely distinguishable and essentially meaningless programmes, (iii) weak bureaucratic organization which includes unreliable membership data and a poor funding base, (iv) dominance of informal relations such as patronage and clientelism as well as strong personalism, (v) lack of internal democracy, high degree of factionalism, (vi) weak formal links to civil society, (vii) and a predominantly regional or ethnic-based membership and electorate. This diagnosis of African parties is validated by a range of scholars (Ishiyama, 2003; van de Walle, 2003; Manning, 2005; Carothers, 2006; Elischer, 2008). In fact, one of the longest standing traits of African political parties is their ethnic base, that would continue even under the democratic African states where the formation of political organizations according to ethnic affiliation is prohibited (Salih, 2001).

With regard to party systems, there have been a number of ways in which they have been defined and analyzed. Some theoretical justifications pivotal to this paper are by Sartori (2005:39) who describes a party system to be “the system of interactions resulting from inter-party competition” with the number of parties relevant to bargaining between them (Aylott, 2016:152) and Mboya (1963) who views party systems as instruments intended to increase the force and effectiveness of the people, they are not the end itself.

These theorizations correspond to the three models of party systems that form the basis of most party system typologies, and these models correspond to the three identified party system functions in relation to social cleavages; *aggregation*, *translation*, and *blocking* (Burnell, 2007: 169). The party system models and relevant functions as seen with Table 2 in a recreated and expanded illustration pulled from Burnell (2007). The formation of models can be said to be concerned with the reliance on the party system structure that Caporaso (2007) articulated can either be fragmented, cohesive, or encompassing.

Scholars argue that African postcolonial party systems are largely ethnocentric, with parties functioning as elite electoral vehicles and ethnicity serving as the primary basis for political mobilization, fostering the growth of ethnic and congressional parties (Horowitz, 1985; Manning, 2005:715). For Mozaffar & Scarritt (2005), Ishiyama (2014), and Manning (2005), these systems are usually dominant or single-party in nature, with low competition, low fragmentation, high volatility, and weak ideological differentiation.³ Parties are frequently personalistic and based on clientelist or familial networks rather than organised social interests. As seen in Table 1, Sartori’s typology makes a distinction between dominant authoritarian, dominant non-authoritarian, and nondominant systems in order to account for this fluidity (Erdmann & Basedau, 2007).

Table 1: Sartori's Typology of Party Systems

	Monopartism (authoritarian)	Polypartism (electoral / democratic)		
Initial stage (fluidity)	Dominant authoritarian	Dominant non-authoritarian	Non dominant	Pulverised
Structured stage (crystallisation)	One party / hegemonic	Predominant	Two-partism / multi-partism Limited / moderate pluralism Extreme / polarised pluralism	Atomised

Source: Erdmann & Basedau, 2007:7.

Table 2: Burnell's Three Models of Party System

Type of Party System	Party System Function	Number of Relevant Parties
One Party System	Block(ing) the politicization of social cleavages through political parties	One
Two Party System	Aggregate the diversity of interests across social cleavages	Two
Multi-Party System	Translation (and moderation) of deep, cross-cutting (unreconcilable) social cleavages allows their segmented accommodation (at the elite level)	More than two

Source: Burnell 2007: 170, Bold text not in original.

Unpacking the Postulations of Populist Parties in Party Systems

Classifying populist parties is an exercise often complicated by matters like populism's roving definition, the existence of populist parties across the Left/Right ideological spectrum and determining which parties appropriately fit the criteria expected of a populist party (Wolinetz & Zaslove, 2018; Norris, 2019; Ivaldi, 2021). Fortunately, the parties studied here have already had sufficient attention paid to their identification as populist (Mbete, 2015; Fölscher, 2020; Fölscher et al, 2021; Aiseng, 2024; Henkeman, 2024; Mancebo, 2023).

The working understanding of populist parties in this paper rests heavily on the definitional content sketched out by van Kessel (2015:13) in their work reviewing European populist parties where a minimal definition of 'populist party' is conceptualized 'classically', meaning the required presence of all aspects silhouetted in order for a party to be positively identified as populist. These aforementioned aspects are; the portrayal of 'the people' as virtuous and essentially homogeneous, advocacy of popular sovereignty, with the sole source of legitimate power and presence of a leader

claiming themselves as the only legitimate mouthpiece of said sovereign will. Power here refers to the embodied resistance against the political establishment in defence of popular sovereignty.

The structural logic of populism is reflected in the divisionary socio-political rhetoric that populist parties create, which symbolically divides "the people" from "the other" (Heinisch & Mazzoleni, 2016). These parties frequently serve as early warning systems for popular unrest in Europe that results from democratic deficiencies connected to concentrated decision-making at the EU level (Fennema, 2004). African populist parties often adopt inclusionary approaches, drawing on socialist legacies from liberation movements and addressing unemployment, poverty, unequal development, and dispossession (Cheeseman, 2019). In contrast, much scholarship focuses on European, often right-wing populism, sometimes portraying it as inherently nativist and exclusionary (De Vries & Hobolt, 2020). However, some African cases show welfare chauvinism and other discriminating inclinations similar to the radical right in Europe, underscoring the variety of populist manifestations in various situations.

According to Taggart (1995) and Hans-George (1998 in Heinisch & Mazzoleni, 2015), populist parties are characterised by highly centralised, top-down organisational structures that are focused on individualised, charismatic leadership, with decision-making centred around the leader and their inner circle. Without adhering to a rigid ideology, they take advantage of the ambiguity of "empty signifiers" to expand their appeal to a variety of disgruntled audiences, reflecting the ephemeral and adaptable nature of populism's central thesis—that a pure people have been deceived by a corrupt elite (Rooduijn, 2018). Populist parties are therefore "chameleonic," blending several traditions and adopting ideological stances appropriate to their environment (Taggart, 2000; van Kessel, 2015:3). Despite this flexibility, they identify who is excluded more precisely, creating "the other" in stark contrast to "the people," however nebulously defined (van Kessel, 2015).

Insofar as the normative task of political parties is to be engaged in politics populist parties, for Van Kessel (2015), do not need their followers to be directly involved in politics *necessarily* but do agitate for their participation in the political process at some level, which logically feels oxymoronic. Largely because participation in the political process, even minimally (which from van Kessel can be assumed as simply voting in elections but having no concern of participation past that), requires direct involvement in politics. This is made more paradoxical when considering that non-populist parties too only require the minimal political participation of their members.

Erdogan & Uyan-Semerci (2025) populist parties encouraging of polarisation along party lines to exacerbate societal divisions and disruptive party systems.⁴ Their emergence is associated with increased electoral volatility as new parties threaten stable interparty dynamics marked by steady vote shares among existing parties, weaken

coalitions, and erode long-standing allegiances (Borges, 2021). Italy serves as an example of this; in 2022, the Five Star Movement broke away from a coalition because to an economic package that favoured the elite, which led to the resignation of Lega and Forza Italia, the collapse of the government, and early elections. By focusing on charismatic leadership, emotive appeals, and simple rhetoric, populist parties typically exacerbate these dynamics and move rivalry from programmatic, institutionalised politics to more individualised, splintered agendas.

Systems and Sentiments: Populist Parties in the Political Landscapes of Uganda and South Africa

After outlining the theoretical framework of African political parties and party systems as well as the conceptual elements of populism, the paper now looks at how parties interact within these systems, how they adopt populist roles, and how this affects the democratic quality and structure of party systems. A qualitative methodology is used for this comparative study, utilising primary texts from party websites and publications by party presidents in addition to secondary materials on party ideals and functional evolution.

To reiterate, South Africa and Uganda were selected because of their similar post-colonial histories under British control (excluding apartheid in South Africa) and political cultures influenced by liberation organizations that later became ruling parties. Both situations had distinct populist parties, negating the requirement to validate populism as a stand-alone investigation. The National Resistance Movement (NRM) and Economic Freedom Fighters (EFF) were selected due to their shared populist characteristics, which include centralized leadership, performative militancy, and revolutionary rhetoric. This comparative study reviewing how populist parties interact with and shape party systems is enabled by their varying levels of party system institutionalization and democratic conditions.

The National Resistance Movement: Populism as Democratic Founding in Uganda

The National Resistance Movement (NRM), which was founded in 1986 from the National Resistance Army (NRA) and is distinguished by pro-people, plebiscitarian speech and anti-institution activities, is the first populist party analysed (Carbone, 2005). Its inclusion serves as an example of populism in early democratic Africa, where, in contrast to Western and Latin American contexts, it arose in a hollowed-out system devoid of a functional party structure following around 24 years of instability, coups, and civil war. Milton Obote destroyed Uganda's first multiparty system in 1966; this was followed by Idi Amin's coup in 1971, his removal in 1979, Obote's temporary return, and more fighting (Makara & Svåsand, 2009), which came to an

end in 1986 when Yoweri Museveni's NRA took control of Kampala and brought stability back.

In order to improve state-civil society relations through an inclusive coalition, the NRM pursued democratic reforms after taking power (Kansiime, 2019). This was mainly accomplished through its "no-party" participatory system, which was institutionalised through Resistance Councils (later Local Councils), grassroots governance structures established during the civil war (Tidemand, 2013; King & Hickey, 2017). The NRM quickly established bottom-up institutions to support its claim to represent democratic rights and freedoms as it consolidated power and legitimised its populist democratisation program (NRM, 1986; Omara-Otunnu, 1992; Furley & Katalikawe, 1997; Omach, 2008; Kiyaga-Nsubuga & Olum, 2009). It accomplished significant rural democratisation before the 1995 constitution (Mamdani, 1986), and by 1992, its discourse had made democracy more widely accepted among rural inhabitants, especially in Buganda (Karlström, 1996).⁵

Following an intensive consultative process with various interest groups, the NRM would then later oversee the reintroduction of a new consultative democratic configuration under the 1995 Constitution (Apter, 1995). Although this came after reneging on its earlier pledge to hold elections shortly after ousting the previous regime and sliding into repressiveness, notably threatening journalists with detention if they were critical of the NRA, and coordinating political repression (Omara-Otunnu, 1991/1992).¹⁰ In addition to a strong protection of human rights and judicial independence, Uganda's 1995 Constitution provided for the possible adoption of either a movement, multi-party, or any other democratic political system of their choosing through free and fair elections (Bussey, 2005; Twinomugisha, 2009).⁶ However, Article 271 stipulated that Uganda's first election under the 1995 constitution was to be under the Movement system, which enshrined a democracy with a specific electoral competition based on 'individual merit' and not party platforms (influenced by Museveni's 'no-party' philosophy) at least before the 2005 referendum that instructed the return of multiparty politics through the Political Parties and Organizations Act (Carbone, 2000; Bussey, 2005; Oloka-Onyango, 1995; Makara et al., 2009; Makara, 2010).⁷

Uganda's one-party state was justified as necessary in a society traumatized by ethnic politics and civil war, where party competition held little sway. Democracy was constitutional but not liberal: the country had a representative system yet was denied political pluralism, with Museveni arguing that multi-party systems were divisive and could inflame tribal and religious tensions (Makinda, 1996; Bussey, 2005). His promotion of the Movement also extended his power by removing term limits and weakening checks on the executive, framed as protecting the people from legalistic constraints (Carbone, 2005; Omach, 2008; Makara et al., 2009). When multipartyism returned in 2005, term limits were amended, allowing incumbents to run indefinitely (Kakuba, 2021). The adoption of the 1995 constitution had

effectively opened the door for the return of multi-party democracy by allowing a limited form of party competition, a three party system with the NRM as the dominant force, as the basis for Ugandan electoral democracy (Carbone, 2000; Kasfir, 1998 in Carbone, 2003).⁸ Although limited, the NRM's populist (non-liberal) democracy was further validated by Article 21 of the Universal Declaration of Human Rights, which alludes to liberal democracy not being a requirement for democracy, encouraging the NRM's populist (non-liberal) democracy. Only periodic, legitimate elections using universal, equal, and secret suffrage or comparable free voting systems are required under Article 21(3) to reflect the will of the people.

The Economic Freedom Fighters: Populism as Democratic Challenger in South Africa

South Africa's liberal democracy has been stable, multiparty, and institutionalised for a long time, with continuous democratic action since 1994, in contrast to early (and much of modern) Uganda. Operating within this deeply ingrained structure is the Economic Freedom Fighters (EFF), an anti-establishment revolutionary party founded in 2013 by Julius Malema, Floyd Shivambu, and others who left or were expelled from the African National Congress (ANC) (Stewart, 2022; Mbete, 2015; Singo, 2014). Vastly different from the NRM that operated freely in a system it designed (Paret, 2016), the EFF exists within a well-ingrained and institutionalized democratic party system. Here, the EFF functions as a political alternative to the ANC's neoliberal development model, which has faced declining governance and material provision despite its liberation legacy, in a well-established democratic party system. Key features of the EFF's populism and supporting rhetorical are appeals to those left out by the social contract, largely the poor, unemployed, and disenfranchised (Adams, 2018; Roux, 2022; Bekker, 2023). The party tries to aesthetically display this through their wearing maids' uniforms and miners' boiler suits to represent their core constituents (Premhid, 2014).

A secondary role is its promotion of South Africa transition toward a true multiparty system, and away from a dominant party one by fracturing the electoral dominance and legislative majority that could be used to alter the rules of political engagement to suffocate dissent and suppress information claimed to undermine democratic institutional independence and endangering party-political competition (Botha et al., 2015).

Despite having been launched in 2013, it immediately became the third largest party and biggest winner from newcomer parties in the 2014 national election, securing 6.35% of votes in its participation and later gathering 10.8% of the vote in 2019, outdoing older and more established parties like the Inkatha Freedom Party or Freedom Front Plus, both ethno-populist parties.⁹ The party's instant success is partly the outcome of it being a partially-rooted newcomer party; a 'new party

formation supported by a societal group that antedates the party at its breakthrough election' (Baldini et al., 2022) had access to a degree of pre-existing symbolic elements already known to the electorate as well as resources in the form of activists and networks from recruited personnel from other parties or movements (Braun, 2024).⁵ The growth in the EFF coincided with a drop of support for the ruling African National Congress from 65.9 % in 2009, 62.2% in 2014, and 57.50% in 2019, suggesting that a sizable portion of the EFF's support came from disgruntled ANC supporters (Mbete, 2015; Obikili, 2018). Still, the growth of other parties, like the Democratic Alliance, the official opposition whose liberal, pro-capitalist politics presents an antithesis to that of the ANC and EFF, had leapt from 16.6% to 22.23% in 2009 and 2014, respectively, and dipped slightly to 20.77% in 2019, making it reasonable to infer that the EFF's growth is directly linked to the re-introduction of those voters with feelings of being excluded or overlooked by preexisting parties- a classic function of populism in liberal democracies EFF's messaging.¹⁰

Beyond electoral politics and voter share, the EFF has a significant impact on South African democracy. The party has pushed for the reinstatement or re-examination of policies that are particularly important to the populace, such as rectifying the unfair distribution of land in the nation, using its populist, militant attitude. Land redistribution has long been a prominent issue in South African politics; the Natives Land Act consolidated 90% of land in the hands of white people while dispossessing the black majority. A recurring political mobiliser, the problem is nevertheless complicated, entwined with history, racial relations, socioeconomic circumstances, and ideas of restorative and redistributive justice (Zukowski, 2017; du Toit, 2019; Bastani-Ncube, 2021, p.203; Zenker & Walker, 2024). The ANC supported the EFF's 2018 parliamentary resolution to amend Section 25 of the Constitution in response to campaigns that highlighted land inequality and promoted "expropriation without compensation." This was a significant change from the 1994 "willing buyer, willing seller" approach, which only resulted in 10% of land being redistributed between 1994 and 2017 (Department of Rural Development and Land Reform, 2018).

The second example is linked to the introduction of fee-free tertiary education for 90% of students, that much like land reform the EFF had a direct hand in contributing to through the use of constant pressure and making it a core policy demand (Zukowski, 2017; Batsani-Ncube, 2021).¹¹

Democratic Subversion and System Stagnation

Since coming to power in 1986 Museveni has sat as the head of state for nearly four decades, most recently being handed a seventh term in a visibly illegitimate election. It would be incorrect to attribute the NRM's authoritarianism to it being populist, as there is a list of African non-populist authoritarian regimes, or hybrid regimes. It

is, however, worth noting that it is partially facilitated by its populist rhetoric, particularly the heroic role in delivering Uganda from the hands of Idi Amin and heralding a shift towards stability, respect for human rights and erecting a democratic process propped up with a number of democratic guarantees and as well as checks and balances under its 1995 constitution (Mwenda, 2007). This is evident in the prologues of the 2021-2026 and 2026-2031 which make explicit mention of the bush war, national liberation and the specific lead played by Museveni.

Over the past decade, political repression in Uganda has increasingly targeted the country's most prominent populist opposition leaders and visible opposition movements, such as Robert Kyagulanyi, widely known as Bobi Wine. Wine has been subjected to repeated acts of state violence, including raids on his residence, harassment of his family, and sustained intimidation of his supporters. These abuses have involved arbitrary arrests, enforced disappearances, torture, military trials, and reports of extrajudicial killings (Mayanja, 2026; International Federation for Human Rights, 2026). However, Wine is not the sole victim of this escalating crackdown. In 2024, veteran opposition figure Dr. Kizza Besigye, alongside 36 other activists, was abducted and later charged with treason — a move that effectively barred him from contesting the 2026 elections and further narrowed Uganda's political space. These developments reflect a continuation dating back to 1996, and intensification of patterns observed during subsequent election cycles, most notably 2020 and 2021, which were extensively documented (Kakuba, 2021; the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, 2026). The persistence of militarized policing, suppression of opposition campaigns, and restrictions on civil liberties has fundamentally reshaped Uganda's electoral environment.

Following the most recent elections, these dynamics have become even more pronounced. President Museveni's National Resistance Movement (NRM) secured over 78% of the vote, its highest win since 1996, when it gained a 75% (Kakuba, 2021). While the ruling party has framed this outcome as a demonstration of popular support, critics and international observers argue that the result reflects a deeply uneven political playing field characterized by voter intimidation, media restrictions, and the systematic exclusion of opposition candidates.

The focus now shifts to South Africa, where the extremely centralized and authoritarian EFF that has been argued to occasionally impede the advancement of democracy by adopting a militant revolutionary image (Duncan, 2015; van Onselen, 2018; Suttner, 2020; Mbete, 2015).¹² In its quest in confronting the sustained racial hierarchies the EFF tows a dangerous line in further inflaming racial differences. An illustration of this is its earmarking the existence of race-based enclaves like Orania and Kleinfontein, that only permit the inhabitants to be white, as threats to South African non-racialism and social cohesion that form the foundation of South Africa's democracy (Parliament of South Africa, 2025). However, it has been pointed out that the EFF's preference to acknowledge the Sotho and Nguni parts of the

national anthem, in addition to singing racially charged chants, the most famous being ‘Dubul’ibhunu’ (translated to ‘kill the boer’) itself constitutes a form of Black separatist identity that also poses a threat to the dismantling of interracial cohesion in an already deeply divided society (Parliament of South Africa, 2025; Mancebo, 2023).

Comparative Assessment of Overall Populist Impacts

While previous sections highlighted both the democratizing contributions and destabilizing effects of the NRM and EFF, a comparative assessment is needed to examine how participation patterns, institutional constraints, and populist rhetoric interact to produce divergent democratic outcomes.

A defining feature of the NRM’s populist approach is the creation of Local Councils, which broadened political awareness and community involvement at the grassroots level while serving as new administrative structures that gave local populations direct authority over their own affairs. The EFF similarly places a strong emphasis on community-level mobilisation; however, Uganda’s comparable participation is severely limited by political repression, whereas South Africa’s local political engagement is still competitive and formally structured. Institutional settings further influence their movements: The EFF’s influence is constrained by South Africa’s independent judiciary, open electoral oversight, and legislative accountability, while Uganda’s lax checks and balances and the NRM’s strong hold on the presidency and legislature give the party complete control over political institutions. Additionally, there are differences in militancy and populist rhetoric. The NRM draws on revolutionary discourse to maintain its legitimacy as a liberation movement committed to ongoing transformation, framing its continued rule as essential to preserving the fruits of that liberation. The EFF, on the other hand, deploys combative rhetoric mainly to galvanize supporters and challenge entrenched elites, staging symbolic acts of defiance against the political establishment — though its revolutionary posture similarly serves a legitimizing function, one that parallels the role such language plays for the NRM.

Discussion and Conclusion

As populism grows as a global political force, more nuanced discussions about its role in democratic development are needed. This study moves beyond the normative, Eurocentric assessments of populism by examining how African populist parties interact differently across party system environments – and what this reveals about the continent’s democratic trajectory.

Using Uganda’s NRM and South Africa’s EFF, the study shows that populism’s political effects are neither inherently destabilizing nor uniformly democratic.

Rather, its impacts are shaped by the timing of populist emergence, the maturity of the party system, and the populist actor's relationship to state power.

The comparative analysis reveals a crucial distinction: populism as an institutional challenger versus populism as an institutional substitute. The NRM emerged amid collapsed institutions and civil war, where its early populist mobilization helped establish participatory structures and restore constitutional order. Yet as the movement consolidated power, that same populist legitimacy was increasingly used to justify executive dominance and democratic backsliding. Uganda thus illustrates how populism can shift from a tool of democratic reconstruction to a vehicle for entrenching authoritarianism in weakly institutionalized settings.

The EFF, by contrast, emerged within a mature democratic system featuring entrenched party competition and constitutional constraints. Operating as an opposition force rather than a ruling authority, it has expanded political competition, pluralized the party system, and pushed elite accountability on issues like land reform. Still, its aggressive tactics and militant rhetoric present real challenges to institutional norms and social cohesion.

Together, these cases confirm that populism's democratic effects are context-dependent, not ideologically predetermined. Where populist movements seize power in low-institutionalized environments, participatory legitimacy can become hegemonic rule. Where institutional constraints remain, populist parties are more likely to function as agents of pluralization. This shifts analytical focus from populist rhetoric to the institutional arrangements that shape its consequences.

The study thus advances broader theories of populism by highlighting party system institutionalization as a key mediating variable – and challenges binary framings of populism as either democratic threat or democratic corrective. In the African context, populist parties can play meaningful roles in democratic development, particularly where conventional parties have failed marginalized communities. That said, the risks remain real: polarization, erosion of institutional norms, and personalization of power are consistent dangers across both cases.

Ultimately, African populist parties deserve neither uncritical celebration nor blanket dismissal. Their significance lies in how they engage with existing institutions, historical legacies, and patterns of party competition. This study offers a comparative framework applicable beyond Africa, while opening avenues for future research into how shifting institutional environments shape populist strategies and democratic outcomes.

Endnotes

¹ However, the author goes on to elucidated that the formation of political parties is not always for the noble goal of articulating these abandoned or overlooked interests but that the personal interests, ambitions and political opportunism of political figures often have a stake.

² Their formation can stem from any number of factors – ideological, social, or identity-based – with ethnicity, region, and religion proving particularly critical in the African context, where communal divisions have historically shaped both party formation and outlook (Aderinto, 2023 in Egwim, 2024).

³ Their tendency towards being dominant stems from their histories. Countries that inherited a dominant party system at independence would then see expansion of these single party regimes or where fragmented party systems were inherited these would typically collapse into military coups or instability (Mozaffar & Scarritt, 2005) that would then give rise to dominant parties that would behave as security guarantors and instruments of political control like in Uganda, Rwanda or Zimbabwe (Ishiyama, 2014).

⁴ This too undermines democratic resilience and social cohesion through the fostering of social distance, political intolerance and moral superiority (Edrogon & Uyan-Semerci, 2025).

⁵ Resistance Councils were originally implemented as part of the NRA's military and politicization strategy during the civil war. They would be used to help politicize 'liberated' villages to the ideological fundamentals of the NRM. They would also act as miniature governance structures of those villages, as the NRM would remove chiefs and instruct that all decisions be made by the village occupants directly or through deliberation by a group of people elected by the village.

⁶ The Movement System seriously curtailed political parties, prohibiting them from any effective party activity including opening or operating branches, holding delegate conferences, public rallies, campaigning, or any other activity that may be viewed as interfering with the Movement political system. Obviously, the NRM was exempt from these limitations seeing as it was a movement and not a political party, only becoming a political party in 2003 (Bussey, 2005; Makara et al, 2009).

⁷ System in the sense of the set of governmental institutions and relationships inducing the terms of participation and competition to access these institutions. The NRM was renamed the Movement in the 1995 constitution as an attempt to denote a separation between the liberal movement and the majoritarian party (Carbon, 2000). The basis of the Movement were the NRMs foundational populist principles of participatory democracy underpinned by their Resistance Councils, later renamed Local Councils, that formed part of a five-tier governance structure starting at the village level, to parish, sub-country, county, and district (Makara, Rakner & Svåsand, 2009).

⁸ The other two parties were the Democratic Party and the Uganda People's Congress.

⁹ These electoral results can be found on the electoral dashboard of the South Africa's Independent Electoral Commission accessible here: <https://results.elections.org.za/dashboards/npe>, last accessed on 9/4/2026. To find the electoral results for 2014 select the year 2014 from the dropdown menu.

¹⁰ Further elucidation/clarification is needed. While the EFF carries some responsibility visible from the above electoral results in the ANC, drop-in electoral support notwithstanding, it is not the de facto reason for the shift in South Africa's party system. This came at the hands of the ethno-populist party, the uMkhonto weSizwe, led by former ANC president Jacob Zuma who at one point oversaw the ousting of the EFF's Malema, was himself ejected (in a manner of speaking) from the ANC. Launched months before the 2023 election Zuma's MK party secured roughly 15% of the vote, causing the ANC to plummet to 40%.

¹¹ The Expropriation Act was introduced into parliament in 2020 and was signed into law in January 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/cvg9w4n6gp5o>, last accessed on 9/4/2026.

¹² The party was interestingly called a cult by former deputy president Floyd Shivambu following his departure from the organization at a press conference in late 2024 <https://www.youtube.com/watch?v=HcVVcrfDy5U>, last accessed on 9/4/2026.

References

- Adams, R. (2018). South Africa's social contract: The Economic Freedom Fighters and the rise of a new constituent power? *Acta Academica*, 50(3), 102–121.
DOI: <https://doi.org/10.18820/24150479/aa50i3.5>
- Ahere, J. R. (2018). Linkages between political parties and political violence: Some lessons from Kenya and South Africa. *African Journal on Conflict Resolution*, 18(1), 93–117.
- Aiseng, K. (2024). The Economic Freedom Fighters and politics of populism: Enhancing political participation, or a threat to democracy? In *Democratization of Africa and its impact on the global economy* (pp. 373–393). IGI Global.
- Akkerman, T. (2003). Populism and democracy: Challenge or pathology? *Acta Politica*, 38(2), 147–159.
- Apter, D. E. (1995). Democracy for Uganda: A case for comparison. *Daedalus*, 124(3), 155–190.
- Aylott, N. (2016). The party system. In J. Pierre (Ed.), *The Oxford handbook of Swedish politics*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199665679.013.9>
- Baldini, G., Tronconi, F., & Angelucci, D. (2022). Yet another populist party? Understanding the rise of Brothers of Italy. *South European Society & Politics*, 27(3), 385–405.
DOI: <https://doi.org/10.1080/13608746.2022.2159625>
- Bardi, L. (2025). Giovanni Sartori's party system theory. *Italian Political Science Review*, 1–7.
- Bartha, A., Sotiropoulos, D. A., Katsikas, D., Pap, A. L., Tóth, M., Halász, B., & Sahin, O. (2021). Populist governance and policies in Europe. *German Law Journal*, 22(SI 7), 1327–1343.
- Basedau, M. (2005). *Survival and growth of political parties in Africa: Challenges and solutions towards the consolidation of African political parties in power and opposition*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Basedau, M. (2019). Party systems in Africa. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
DOI: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001>
- Basedau, M., & Stroh, A. (2012). How ethnic are African parties really? Evidence from four Francophone countries. *International Political Science Review*, 33(1), 5–24.
- Batsani-Ncube, I. (2021). Governing from the opposition? Tracing the impact of EFF's niche populist politics on ANC policy shifts. *Africa Review*, 12(2), 199–216.
DOI: <https://doi.org/10.1080/09744053.2021.1943145>
- Bekker, M. (2023). The EFF as a “gateway party”? *Review of African Political Economy*, 50(175), 107–115.
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5–19.
- Blaxland, J. (2023). Political party affiliation strength and protest participation propensity: Theory and evidence from Africa. *Social Movement Studies*, 22(4), 549–566.
- Botha, H., Schaks, N., & Steiger, D. (2015). The current state of democracy in South Africa. *Verfassung und Recht in Übersee*, 48(3), 259–262.
- Bussey, E. (2005). Constitutional dialogue in Uganda. *Journal of African Law*, 49(1), 1–23.
- Calvert, M. (2021). *Populism in South African politics? An analysis of the EFF election manifestos in 2014 and 2019* (Doctoral dissertation). Stellenbosch University.
- Caporaso, J. (2007). The three worlds of regional integration theory. In *Europeanization: New research agendas* (pp. 23–34). Palgrave Macmillan.
- Carbone, G. (2000). Disguising partisanship and hegemony: A new type of democracy in Uganda? *Il Politico*, 65(4), 517–538.
- Carbone, G. (2003). Political parties in a “no-party democracy.” *Party Politics*, 9(4), 485–501.
- Carbone, G. (2005). “Populism” visits Africa: The case of Yoweri Museveni and no-party democracy in Uganda. London School of Economics.

- Cheeseman, N. (2019). Populism in Africa and the potential for “ethnically blind” politics. In C. de la Torre (Ed.), *Routledge handbook of global populism*. Routledge.
- Cheru, F. (2012). Democracy and people power in Africa. *Third World Quarterly*, 33(2), 265–291.
- De Vries, C. E., & Hobolt, S. B. (2020). Challenger parties and populism. *LSE Public Policy Review*, 1(1), Article 3.
- Department of Rural Development and Land Reform. (2018). *Land audit report*. Republic of South Africa. https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201802/landaudit-report13feb2018.pdf, last accessed on 9/4/2026.
- Egwim, A. I. (2024). The ideology of two dominant party systems in 21st-century African neoliberal democracies: A paired comparison of Nigeria and Ghana. *Journal of Asian and African Studies*, 60(5), 3273–3287. DOI: <https://doi.org/10.1177/00219096241228761>
- Elischer, S. (2008). Do African parties contribute to democracy? Some findings from Kenya, Ghana and Nigeria. *Africa Spectrum*, 43(2), 175–201.
- Erdmann, G., & Basedau, M. (2007). Problems of categorizing and explaining party systems in Africa. *German Institute of Global and Area Studies*. <http://www.jstor.org/stable/resrep07552>
- Erdoğan, E., & Uyan-Semerci, P. (2025). Othering in politics: How affective polarization undermines democratic philia? *Frontiers in Political Science*, 7, Article 1553889.
- Essop, T. (2015). Populism and the political character of the Economic Freedom Fighters: A view from the branch. *Labour, Capital & Society*, 48(1–2), 212–238.
- Fölscher, M. (2020). *The soft power of populist politics: A case study of the Economic Freedom Fighters in the South African context* (Doctoral dissertation). Stellenbosch University.
- Fölscher, M., De Jager, N., & Nyenhuis, R. (2021). Populist parties shifting the political discourse? A case study of the Economic Freedom Fighters in South Africa. *The Journal of Modern African Studies*, 59(4), 535–558.
- Fomunyoh, C. (2020). *Facing democratic backsliding in Africa and reversing the trend*. National Democratic Institute.
- Furley, O., & Katalikawe, J. (1997). Constitutional reform in Uganda: The new approach. *African Affairs*, 96(383), 243–260.
- Gitonga, A. K. (1987). *The meaning and foundations of democracy*. In W. O. Oyugi (Ed.), *Democratic theory and practice in Africa*.
- Heinisch, R., & Mazzoleni, O. (2016). Understanding populist party organization. In *Political populism* (pp. 221–246). Palgrave Macmillan.
- Henkeman, C. T. (2024). *The rise of nativist populism in South Africa* (Doctoral dissertation). Stellenbosch University.
- Humphries, C. (2017). Populistyczne wyzwanie dla legitymizacji politycznej. *Principia*, 2017, 5–41. <https://doi.org/10.4467/20843887PI.17.001.9273>
- Ihonybere, J. O. (1996). Where is the third wave? A critical evaluation of Africa’s non-transition to democracy. *Africa Today*, 43(4), 343–367.
- International Federation for Human Rights. (2026). *Uganda: Repression threatens election credibility*. <https://www.fidh.org/en/region/Africa/uganda/uganda-repression-threatens-election-credibility>, last accessed on 4/9/2026.
- Ishiyama, J. (2003). Electoral systems, ethnic fragmentation, and party system volatility in sub-Saharan African countries. *Northeast African Studies*, 10(2), 203–220.
- Ishiyama, J. (2014). Civil wars and party systems. *Social Science Quarterly*, 95(2), 425–447.
- Ivaldi, G. (2021). The electoral basis of populist parties. In R. Heinisch, C. Holtz-Bacha, & O. Mazzoleni (Eds.), *Political populism* (2nd ed., pp. 213–226). Nomos.

- Kakuba, S. J. (2021). State repression and democratic dispensation in Uganda 1996–2016. *Sage Open*, 11(3), 21582440211030638.
- Mancebo, A. (2023). Populism and parliamentary opposition parties: The Economic Freedom Fighters' behaviour in the South African Parliament. *Journal of Legislative Studies*, 31(3), 815–834. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2023.2247757>
- Makara, S. (2010). Deepening democracy through multipartyism: The bumpy road to Uganda's 2011 elections. *Africa Spectrum*, 45(2), 81–94.
- Makara, S., Rakner, L., & Svåsand, L. (2009). Turnaround: The National Resistance Movement and the reintroduction of a multiparty system in Uganda. *International Political Science Review*, 30(2), 185–204.
- Makulilo, A. B. (2013). When "populists" become "unpopular." *The African Review*, 40(1), 58–92.
- Makinda, S. M. (1996). Democracy and multi-party politics in Africa. *Journal of Modern African Studies*, 34(4), 555–573.
- Majavu, P. (2021). *A critical study of the political identity and ideology of the Economic Freedom Fighters* (Doctoral dissertation). University of South Africa.
- Mamdani, M. (1987). Uganda today. *Ufahamu*, 15(3), 42.
- Manyanja, E. N. (2026). Uganda's Autocratic Political System Is Failing Its People – and Threatens the Region. *The Conversation*. DOI: <https://doi.org/10.64628/AAJ.qeegdnqju>.
- Mbete, S. (2015). The Economic Freedom Fighters – South Africa's turn towards populism? *Journal of African Elections*, 14(1), 35–59.
- McKenzie, R. T. (1977). Political parties revisited. *Government and Opposition*, 12(4), 527–530. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0017257X00017814>
- Menocal, A. R., Rakner, L., & Fritz, V. (2007). *Democratisation's third wave and the challenges of democratic deepening*. Irish Aid Working Paper.
- Mozaffar, S., & Scarritt, J. R. (2005). The puzzle of African party systems. *Party Politics*, 11(4), 399–421. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068805053210>
- Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (Eds.). (2012). *Populism in Europe and the Americas*. Cambridge University Press.
- Norris, P. (2019). Varieties of populist parties. *Philosophy & Social Criticism*, 45(9–10), 981–1012.
- Nwokora, Z., Pak, A., & Pelizzo, R. (2024). The conditional effects of party system change on economic growth in Africa. *Acta Politica*, 61, 104–131. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41269-024-00366-2>
- Nwosu, B. U. (2012). Tracks of the third wave. *Review of African Political Economy*, 39(131), 11–25.
- Nyenhuis, R. (2020). The political struggle for "the people." *Commonwealth & Comparative Politics*, 58(4), 409–432. DOI: <https://doi.org/10.1080/14662043.2020.1746040>
- Obikili, N. (2018). *Unfulfilled expectations and populist politics*. Economic Research Southern Africa Working Paper 722.
- Oloka-Onyango, J. (1995). Constitutional transition in Museveni's Uganda. *Journal of African Law*, 39(2), 156–172.
- Omach, P. (2008). The search for political consensus in Uganda. *The African Review*, 35(1–2), 74–92.
- Omara-Otunnu, A. (1991). The challenge of democratic pluralism in Uganda. *Issue: A Journal of Opinion*, 20(1), 41–49.
- Omara-Otunnu, A. (1992). The struggle for democracy in Uganda. *Journal of Modern African Studies*, 30(3), 443–463.
- Oxford Analytica. (2018). *Rising South African populism will divide parties*. Expert Briefings. DOI: <https://doi.org/10.1108/OXAN-DB230627>

- Paret, M. (2016). Contested ANC hegemony. *African Affairs*, 115(460), 419–442.
- Parliament of the Republic of South Africa. (2025). *Orania and Kleinfontein pose grave danger to our democracy, says EFF*. <https://www.parliament.gov.za/news/orania-and-kleinfontein-pose-grave-danger-our-democracy-says-eff>, last accessed on 9/4/2026.
- Pasquino, G. (2008). Populism and democracy. In *Twenty-first century populism* (pp. 15–29). Palgrave Macmillan.
- Rakner, L. (2021). Don't touch my Constitution! *Global Policy*, 12, 95–105.
- Resnick, D. (2010). *Opposition parties and populist strategies* (PhD thesis). Cornell University.
- Resnick, D. (2017). Populism in Africa. In *The Oxford handbook of populism* (pp. 101–120). Oxford University Press.
- Resnick, D. (2019). *Populist politics in Africa*. Oxford Research Encyclopedia of Politics.
- Rooduijn, M. (2018). What unites the voter bases of populist parties? *European Political Science Review*, 10(3), 351–368.
- Rooduijn, M., de Lange, S. L., & van der Brug, W. (2014). A populist Zeitgeist? *Party Politics*, 20(4), 563–575. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068811436065>
- Roux, T. (2022). Constitutional populism in South Africa. In *Anti-constitutional populism* (pp. 99–137). Cambridge University Press.
- Saloojee, A. (2013). After the centenary. In *The future we chose* (pp. 181–198). Africa Institute of South Africa.
- Singo, L. (2014). Julius Malema: A racist or a nationalist? *The African Review*, 41(2), 260–271.
- Stewart, S. L. (2022). *The rise of populist electoral politics* (Doctoral thesis). University of Oxford.
- Taggart, P. (1995). New populist parties in Western Europe. *West European Politics*, 18(1), 34–51. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402389508425056>
- Taggart, P. (2000). *Populism*. Open University Press.
- Twinomugisha, B. K. (2009). The role of the judiciary in Uganda. *African Human Rights Law Journal*, 9(1), 1–22.
- Vachudova, M. A. (2021). Populism, democracy, and party system change. *Annual Review of Political Science*, 24(1), 471–498.
- van de Walle, N. (2003). Presidentialism and clientelism in Africa. *Journal of Modern African Studies*, 41(2), 297–321.
- van der Westhuizen, C. (2023). From the leader or from the led? *Comparativ*, 33(4), 460–479.
- van Kessel, S. (2015). *Populist parties in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Whitehead, L. (2020). 'Aversive' democracy. *Journal of North African Studies*, 25(6), 881–895.
- Wolinetz, S., & Zaslove, A. (Eds.). (2018). *Absorbing the blow*. ECPR Press.
- Zenker, O., & Walker, C. (2024). Beyond expropriation without compensation. In *Beyond expropriation without compensation* (pp. 3–32). Cambridge University Press.

AUSTRALIA'S FUTURE ROLE IN THE INDO-PACIFIC NATIONAL SECURITY DYNAMICS AND STRATEGIC SCENARIOS

József Sáfrán

assistant professor

Ludovika University of Public Service

ORCID 0000-0002-5707-6722

Doi:

10.15170/PSK.2026.07.01.04

Received: January 2, 2026

Accepted: April 24, 2026

Published: May 8, 2026

Citation:

Sáfrán, József (2026): Australia's Future Role in The Indo-Pacific National Security Dynamics and Strategic Scenarios. *Polarities*, 7(1), 52-68.

Acknowledgements:

–

Articles published in this journal are licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

 CC BY-NC-SA 4.0

Abstract

This article examines how Australia is repositioning itself as a security actor in the Indo-Pacific amid sharpening strategic competition between the United States and China. It combines a mapping of Australia's evolving national security architecture with a dual analytical lens drawing on middle-power theory and (neo)realist international relations theory. Empirically, the study traces recent reforms in intelligence coordination, defense spending, cybersecurity and counter-terrorism, and situates them within a wider Five Eyes and Indo-Pacific alliance context. Analytically, it conceptualises Australia's strategy as a hybrid posture in which middle-power activism – diplomatic coalition-building, norm promotion and regional engagement – operates under the structural constraints of realist balancing against China. The article further develops four scenario pathways – Taiwan contingency, US strategic retrenchment, an AUKUS setback, and an AI-quantum arms race – to assess how this hybrid logic shapes Australia's future room for manoeuvre. The contribution lies in synthesising fragmented policy developments into a coherent national security narrative and in showing how Australia's middle-power agency is both enabled and bounded by Indo-Pacific power shifts.

Keywords: *Australia, Indo-Pacific region, national security; strategic scenarios*

Introduction

In recent decades, the Indo-Pacific has emerged as one of the most strategically consequential regions in world politics, shaped by China's economic assertiveness, military expansion, and influence over maritime and technological domains. These dynamics have accelerated geopolitical competition, notably between the United States and China, thereby reshaping the regional security architecture and elevating the role of proximate allies such as Australia.

Australia's strategic posture has shifted in response: the country is deepening defense ties, investing in deterrence capabilities, and broadening regional engagements through minilaterals. To interpret this evolution, the present study applies a dual theoretical framework: middle power theory and realist international relations theory. The middle power perspective emphasizes Australia's tradition of diplomatic activism, norm promotion, and coalition-building with like-minded states – an identity institutionalized since the 1990s (Ungerer, 2007:539-540). Realism, by contrast, explains Australia's strategic behavior as a rational response to systemic power imbalances and growing external threats, especially from an increasingly assertive China (Waltz, 1979: 118).

In this dual lens, Australia's Indo-Pacific strategy is not merely reactive or derivative, but reflects a hybrid role: one that seeks both to influence the regional order and to navigate the structural constraints of an emerging bipolarity. The aim of this study is to present the structure and functioning of Australia's national security system and to explore the measures the country has taken in recent years in response to the changing security environment. Specific attention is paid to how developments in the South China Sea and the broader Indo-Pacific maritime domain feed into Australia's evolving threat perceptions and alliance choices, without attempting an exhaustive treatment of all regional disputes. Against this backdrop, the article asks a twofold research question: how does Australia's evolving national security architecture and alliance strategy embody a hybrid middle-power or realist posture, and how does this hybrid logic condition its options in key Indo-Pacific contingencies? The central argument is that Australia's Indo-Pacific role cannot be understood solely as either middle-power activism or structural balancing: rather, it reflects a hybrid strategic configuration in which diplomatic agency and alliance entrepreneurship are increasingly channeled through, and constrained by, emerging bipolar power dynamics.

In terms of methodology, this study adopts a qualitative research approach. It primarily relies on qualitative document analysis, along with institutional and policy analysis, to examine Australia's national security frameworks. Additionally, a comparative contextualization is employed: key security strategies and institutional responses are analyzed in relation to the United Kingdom and the broader Five Eyes alliance context. This qualitative framework enables an in-depth understanding of Australia's security strategy by situating it within a wider allied perspective, while maintaining a narrative and analytical style consistent with the rest of the study. The analysis focuses on publicly available official documents, policy papers, and institutional reports; consequently, classified materials and operational intelligence assessments fall outside their analytical scope; therefore, the findings reflect strategic and institutional dynamics at the policy level rather than operational effectiveness.

This paper is based on a targeted qualitative content analysis of key Australian security and policy documents published between 2021 and 2025, complemented

by case-based contextualization of recent security incidents and institutional responses.

The article's contribution is twofold. First, it synthesizes recent, yet often separately treated developments in Australian defense policy, intelligence reform, cyber strategy and counter-terrorism into a coherent account of the country's evolving national security architecture. Second, it advances an analytically explicit hybrid middle-power/realist framework and applies it to a structured set of Indo-Pacific security scenarios, thereby moving beyond predominantly descriptive or single-theory analyses of Australia's role.

National security organizations and strategies

Australia's national security system is most comparable to that of the United Kingdom: it is based on an extremely complex and diverse institutional structure. One of the key elements of the system is the National Intelligence Community (NIC), which coordinates the work of 16 different intelligence and law enforcement agencies. The NIC's goal is to identify and address internal and external threats in a timely manner, as well as to develop security strategies and forecasts that are essential for political decision-making. It has extensive powers and a significant budget to carry out these tasks. The combined annual budget of the Australian intelligence agencies is not public information, but it is estimated to be in the billions of Australian dollars, and if we look at the estimated staffing levels of the various agencies individually, there are between 7,000 and 8,000 people working in the various national security and intelligence institutions (Australian Government, 2023).

The National Security Community is coordinated by the Office of National Intelligence (ONI), which reports directly to the Prime Minister. The ONI is responsible for collecting and analyzing intelligence data and supporting the government's strategic decisions. The Australian intelligence and security apparatus is divided into three main sectors: internal security, foreign intelligence, and law enforcement agencies (Béres, 2018).

Table 1. Australia's projected defense spending through 2028

Australia's planned defense spending (in billions of Australian dollars)			
Year	Defense Strategy Enhancement	National Defense Strategy (NDS)	2024–25 defense budget
2024–25	55,5	55,5	55,6
2025–26	58,1	58,4	58,4
2026–27	61,2	61,2	61
2027–28	64,6	67,9	67,46

Source: author's own editing. Data source: Australian Parliament, Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security (PJCIS). (2024). Committee oversight of intelligence and security agencies. Parliament of Australia. Online: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Intelligence_and_Security, 14. March 2025.

The Australian Security Intelligence Organization (ASIO) is responsible for Australia's internal security, dealing with terrorism, foreign influence, and activities that threaten national security. The Australian Security Intelligence Organization Act 1979 sets out the framework for its operations. In 2023, ASIO had a staff of approximately 2,000 and an annual budget of AUD 700 million (Australian Government, 2023). The organization is overseen by the National Security Committee (NSC) and the independent Inspector-General of Intelligence and Security (IGIS), which also monitors the lawful operation of intelligence agencies (Inspector-General of Intelligence and Security, 2024). ASIO reports regularly to the Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security (PJCIS), which exercises legal oversight over the organization (PJCIS, 2024).

The central agency for Australian foreign intelligence is the Australian Secret Intelligence Service (ASIS), which conducts foreign intelligence operations and collects strategic information in the interests of protecting Australia's international security. Its operations are regulated by the Intelligence Services Act 2001 (Intelligence Services Act, 2001). The number of ASIS personnel is not public, but estimates put it at between 1,200 and 1,500, with an annual budget of approximately AUD 600 million (ASIS, 2022). ASIS operates mainly in the Indo-Pacific region, the Middle East, and Southeast Asia, with a particular focus on the Five Eyes Alliance, in which Australia cooperates with the United States, the United Kingdom, Canada, and New Zealand (Sáfrán & Bokodi, 2022). As a member of the Five Eyes alliance, Australia is pursuing greater intelligence interoperability with its allies. Five Eyes officials have floated creating a shared Top Secret cloud environment accessible

by all five nations to enable seamless classified data-sharing among partners. Australia is already developing a national “*Top Secret*” intelligence cloud that can interconnect with U.S. and UK systems (Mehta, 2024). In parallel, a 2024 U.S. initiative called for a joint Five Eyes AI effort to accelerate adoption of AI tools across their intelligence communities. These moves show Australia’s commitment to deepening intelligence cooperation through shared technology and innovation (U.S. Congress, 2024). Taken together, these institutional developments position Australia as both a deeply embedded alliance partner and a regional intelligence hub, reflecting a hybrid strategic posture in which middle-power coalition-building is tightly interwoven with realist alignment and capability aggregation within the Five Eyes framework.

The Australian Federal Police (AFP) plays a key role in law enforcement and national security, fulfilling a dual role: on the one hand, it performs traditional law enforcement tasks, and on the other, it cooperates with national security agencies. The AFP is responsible for combating organized crime, drug trafficking, human smuggling, and cybercrime (AFP, 2023). The AFP has an annual budget of AUD 1.5 billion, and its work is governed by the Australian Federal Police Act 1979. The organization’s counterterrorism unit, the Australian Counter Terrorism Command, carries out rapid response operations both domestically and abroad (Australian Federal Police Act, 1979).

Due to the growing significance of digital threats, the Australian government established the Australian Cyber Security Centre (ACSC), which operates within the framework of the 2023–2030 National Cyber Security Strategy (Australian Cyber Security Strategy 2023-2030). The ACSC aims to protect critical infrastructure, promote cooperation between government agencies and the private sector, and ensure a rapid response to cyber-attacks. The ACSC has an annual budget of over AUD 400 million. The organization is part of the Australian Signals Directorate (ASD), which is the country’s primary cyber intelligence and cybersecurity agency. The ASD and ACSC pay particular attention to international cyber threats, especially state-sponsored attacks, which originate primarily from China, Russia, and North Korea (DFAT, 2021). A new cyber security strategy sets out Australia’s roadmap against escalating digital threats. The Australian Cyber Security Strategy 2023–2030 lays out an ambitious goal to make Australia “*the most cyber secure nation*” by 2030, backed by six “*Cyber Shields*” ranging from stronger domestic cyber standards and safe technology to enhanced threat sharing and regional cyber cooperation. The strategy is implemented in phases through 2030, focusing first on foundational resilience and public-private collaboration, and later scaling up to world-leading capabilities. This marks an emerging cybersecurity effort involving industry and international partners in protecting critical infrastructure and networks (Australian Cyber Security Strategy 2023-2030).

By 2021, it had become clear that Australia's role in the Indo-Pacific region would gradually increase and that the national security challenges facing the country would undergo significant changes. It had long been recognized that Australian intelligence and national security institutions needed comprehensive reforms in order to respond adequately to increasingly complex threats (CRS, 2024). Although Australia has always thought in terms of a federal system, the need for comprehensive national cooperation is becoming increasingly important in the field of national security, as emphasized by Andrew Shearer, Director-General of National Intelligence. Shearer stressed that a government-only approach is not sufficient to address current global security challenges, but rather a whole-of-nation approach is needed. This includes closer partnerships with the private sector and building trust with business communities and international partners (Shearer, 2024). The Australian government is currently working on a new, comprehensive National Security Strategy that aims to integrate the country's defense, economic, and diplomatic tools in a changing geopolitical environment. According to the latest analyses, economic security and national security are becoming increasingly intertwined, particularly in terms of the protection of critical supply chains and energy infrastructure (ONI, 2024).

Over the past decade, Australia's national security structure has been expanded through significant investment and legislative reform, and the country's intelligence network has become one of the most advanced in the world. At the same time, parliamentary and ministerial oversight systems have changed surprisingly little, placing serious constraints on the Australian government's ability to monitor and control the activities of its security agencies. To address this situation, a proposal was made to add a separate minister responsible for intelligence matters to the Australian cabinet, who would oversee the coordination of national security investments and the development of intelligence capabilities. There have also been significant changes in the area of strategic planning. As mentioned earlier, since the establishment of the National Intelligence Community in 2017, the Australian intelligence community has comprised more than 16 organizations and ministerial units, many of which fall under the Defense Portfolio and the Home Affairs Portfolio. This expansion has significantly increased the decision-making challenges facing the government, as overlaps have arisen between intelligence and national security agencies that have had to be managed centrally (ONI, 2017). However, according to decision-makers, the oversight capacity of the Parliamentary Joint Standing Committee on Intelligence and Security is insufficient to effectively monitor the activities of intelligence agencies. The recommendations suggest that the Inspector-General for Intelligence and Security should have its powers increased so that it can carry out more in-depth checks on national security agencies. The Independent National Security Legislation Monitor (INSLM) could also play an important role in helping members of

parliament to better understand the complex system of intelligence laws (PJCIS, 2024).

The expected increase in Australia's terror threat level was already predicted in 2021. The Australian government was aware that instability in the Indo-Pacific region, growing geopolitical tensions, and the global spread of extremism would increase the risk of terrorist attacks against the country in the long term. ASIO's 2021 threat assessment report specifically highlighted that the spread of extremist ideologies and online radicalization pose a serious threat to the country's internal security (ASIO, 2021). Recent developments have confirmed this: the attack on the Adass Israel synagogue in Melbourne in 2024 proved that the country remains a potential target for violent acts and terrorist attacks.

Also starting in 2021, the Australian leadership has recognized that security and economic prosperity are closely linked. Andrew Shearer emphasized that intelligence and defense investments not only serve to strengthen military capabilities, but also help maintain the stability of the national economy and the security of supply chains. Economic security and national security are becoming increasingly intertwined, particularly in areas such as energy, supply chain protection, and critical infrastructure security (ONI, 2024).

In light of the current situation, it is clear that the Australian government has been consciously preparing for widening security risks for years. The further development of ASIS, AFP, and ASD, the strengthening of cybersecurity strategies, and the modernization of parliamentary control mechanisms all indicate that Australia intends to become one of the region's leading "*national security powers*". The country's strategic role is becoming increasingly important not only regionally but also globally, which must be taken into account in future political and military decisions. We can conclude that Australia's role in the Indo-Pacific region will progressively increase and that the national security challenges facing the country will undergo significant changes.

The cumulative effect of these institutional reforms is to consolidate Australia's standing as a pivotal node in the regional security architecture, one that combines robust alliance integration with an increasingly autonomous national intelligence capacity, all in service of a broader hybrid strategic ambition.

Australia's national security situation in its region

The government's strategic plan for 2024-2025 clearly shows that the administration is increasingly recognizing the country's geopolitical role and the responsibilities that come with it. The strategy emphasizes that, as a result of increasingly intense strategic competition in the Indo-Pacific region, Australia must not only become a factor for regional stability, but also respond to global security challenges (PM&C, 2024). To boost its involvement in the region, the Australian government is building

on alliances like the East Asia Summit, the Pacific Islands Forum, Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), and the G20. These partnerships are important not only for diplomatic relations but also for the Australian defense and economic interests mentioned earlier.

The government also treats strengthening national defense and the AUKUS partnership as a top priority. The AUKUS program, which strengthens defense cooperation with the United States and the United Kingdom, provides Australia with the opportunity to increase its military capabilities and represent a more effective deterrent force in the Indo-Pacific region by acquiring state-of-the-art nuclear-powered submarines (PM&C, 2024). The new strategic approach also enhances cooperation between the public and private sectors, as closer integration of defense, technological development, and economic security is essential to maintaining the country's stability (Shearer, 2024).

Australia's national security situation in the Indo-Pacific region is becoming increasingly complex, as geopolitical tensions, terrorist threats, cybersecurity challenges, and border security issues demand more and more attention from the government. Changes in the region have a direct impact on Australia's strategic decisions, as the country tries to balance the development of its own defense capabilities with the maintenance of international alliances.

The threat of terrorism remains a key security issue in Australia. Australia's terrorism posture moved up over 2024-2025. In early 2024 the national threat level stood at *"Possible"*. On 5 August 2024 the government raised it to *"Probable,"* which remains current; under the National Terrorism Threat Advisory System this denotes a greater than 50% likelihood of an onshore attack or attack planning within the next 12 months. (Australian National Security, 2024). The reassessment reflects converging risk indicators Australian authorities emphasize: a persistent lone-actor profile using low-cost, easily improvised methods against crowded or symbolic targets; faster grievance-driven radicalization flows amplified by online ecosystems; and the domestic resonance of overseas conflicts that can catalyze ideologically diverse violent extremism. These dynamics are embedded in the government's current counter-terrorism and violent-extremism strategy settings, which highlight both onshore mobilization risks and offshore inspiration or enablement (Australia's counter-terrorism and violent extremism strategy, 2025). Terrorist networks active in Southeast Asia, such as Jemaah Islamiyah and Abu Sayyaf, pose a constant threat to the stability of the region. Australian security agencies therefore pay close attention to regional counterterrorism initiatives such as the ASEAN Counter Terrorism Agreement and the Australia-Indonesia Counter Terrorism Partnership (U.S. Department of State, 2023). In his 2023 annual threat assessment, ASIO Director-General Mike Burgess warned that Australia's terrorism threat has become more diffuse and ideologically diverse. The national threat level was raised from *"Possible"* to *"Probable"* in August 2024 due to rising indicators of violent extremism. Even

under a “Possible” alert, deadly incidents like the late 2022 Wieambilla shootings showed that the danger persists. On 14 December 2025, a terrorist mass shooting at Sydney’s Bondi Beach underscored the enduring reality of Australia’s terrorist threat environment. The attack – in which two Islamic State-inspired gunmen killed fifteen people at a Hanukkah celebration – was the deadliest terrorist incident in Australia’s modern history. Occurring despite decades of strengthened counterterrorism measures, these events underscored the continued relevance of maintaining the national threat level at “Probable”. These trends have driven a refined counterterrorism approach emphasizing early disruption of lone-actor plots, while cautioning against conflating extremist beliefs with actual violence (Coyne, 2023).

The security of the region is also significantly affected by China’s military and economic expansion. The militarization of the South China Sea and the growing presence of the Chinese navy are causing tensions in relations with ASEAN countries and in Australian defense strategies (PM&C, 2024). Chinese foreign policy also attempts to influence the region through economic pressure, as evidenced by trade sanctions imposed on Australian exports. To counterbalance this, Australia has actively strengthened its federal ties through the QUAD partnership (Japan, India, USA, Australia) and through the AUKUS agreement, under which, as I mentioned earlier, it will acquire nuclear-powered submarines from the United States and the United Kingdom (Department of Defence, 2024). In August 2025, Australia and the Philippines announced that they would sign a new bilateral defense agreement (which Canada would also join) in 2026, alongside the largest ALON military exercise ever held in the South China Sea. The aim is to strengthen deterrence and joint operational capabilities amid increasing Chinese maritime coercion (Flores, 2025). This behavior is consistent with realist balancing logic, where Australia enhances its strategic deterrence posture by deepening military alliances and acquiring advanced capabilities to counteract China’s expanding influence. This tension illustrates how middle-power norm entrepreneurship is structurally constrained by realist imperatives: while Australia seeks to promote rules-based order and economic resilience, its capacity to impose sustained economic costs on China remains limited by asymmetric interdependence and systemic power disparities.

Cybersecurity threats also pose a rising challenge to Australian national security. In recent years, there has been a significant increase in the number of state-sponsored cyberattacks, particularly from China, Russia, and North Korea. These attacks target Australian critical infrastructure, including energy networks, financial systems, and government agencies (ACSC, 2023). In response, the Australian government designated 46 new critical infrastructure facilities in 2024, which are protected by enhanced cybersecurity measures (Industrial Cyber, 2024). The government also established a National Artificial Intelligence Centre (NAIC) to coordinate the country’s AI ecosystem and drive responsible AI adoption. Allies are taking similar steps – for example, the U.S. intelligence community is instituting governance

policies and ethical frameworks for intelligence-related AI uses. Australia is also investing in quantum technology. The country launched a National Quantum Strategy in 2023 to become a global leader in quantum by 2030. This strategy emphasizes responsible innovation and safeguarding national interests as quantum computing and communications mature. By integrating advancements in AI and quantum into defense planning, Australia aims to future-proof its security capabilities – it is an ambition driven in no small part by the accelerating pace of quantum innovation in China's strategic technology sector (National Quantum Strategy, 2023).

Australia's national security strategy is constantly evolving to meet widening challenges and threats - there is political will for this, and decision-makers are constantly responding to the changing situation. The integration of economic and defense policies, the strengthening of international alliances, and the development of technological advances and cybersecurity all indicate that Australia intends to become one of the leading national security players in the region.

Australia's future opportunities and challenges

Australia's national security situation is increasingly intertwined with the development of the country's defense capabilities, the strengthening of regional and global partnerships, and sustainable economic and technological transformation. The report by the Returned & Services League of Australia (RSL), which calls for a rethinking of Australia's national security strategy, clearly points out that the country faces complex challenges and that national security is no longer exclusively a military issue, but a key element of social, economic, and political stability (RSL, 2024).

As noted above, reports confirm reports confirm it, that current defense spending is insufficient to address intensifying security threats, and Australia needs to significantly increase its defense budget to meet increasingly complex challenges. The country currently spends approximately AUD 55.6 billion annually on defense, which is about 2.1% of its GDP, but with global and regional tensions rising, further increases may be necessary (Defence Budget Review, 2024-25). According to the RSL, the government should not only focus on developing its navy and air force, but also significantly increase its land forces and cyber defense capabilities, including the use of space warfare and artificial intelligence in the modern warfare environment.

Among the challenges facing the country is strengthening cooperation with ASEAN countries, with particular regard to Indonesia and the Southeast Asian region, which can play a key role in ensuring regional stability (PM&C, 2024). The Australian government has recognized that the economic and security dynamics of the region require closer cooperation and, to this end, is promoting the development of multilateral agreements with ASEAN member states, with a strong focus on joint

counterterrorism strategies and information sharing (Jerrems, Christodoulou & Kronja, 2023). Australia has sought closer security ties with ASEAN members, which reflects middle-power activism: the proactive regional diplomacy underscores its commitment to shaping a stable regional order through coalition-building. These initiatives illustrate the middle-power dimension of Australia's strategy, in which coalition-building, development assistance and security partnerships are leveraged to project influence and stabilise the regional order without overtly confronting China.

Beyond Southeast Asia, Australia pays particular attention to cooperation with the Pacific Islands, as these countries are strategically important for Australian security. The "*federation-type alliance*" proposed in the RSL report with Pacific countries offers the Australian government an opportunity to develop stronger economic, cultural, and defense cooperation in the region (RSL, 2024). Such a partnership would not only encompass joint defense and security strategies, but also initiatives such as promoting common citizenship rights and labor mobility, which could contribute to increasing defense recruitment and strengthening economic development (CSIS, 2024).

At the same time, maintaining and strengthening strategic cooperation with the United States remains crucial for Australia. According to the RSL report, the Australian government wants to play a more active role in US decision-making processes, particularly in the development of military and economic strategies affecting the Pacific region. As part of its cooperation with the United States, Australia is poised for significant technological and defense capacity expansion, but the unpredictability of the current leadership raises questions about the direction this will take in the future (PM&C, 2024).

Australia's intelligence and security structure is evolving dynamically to meet the challenges of the 21st century. The country is committed to continuously developing and modernizing its national security apparatus, with a particular focus on addressing cyber threats and global geopolitical tensions.

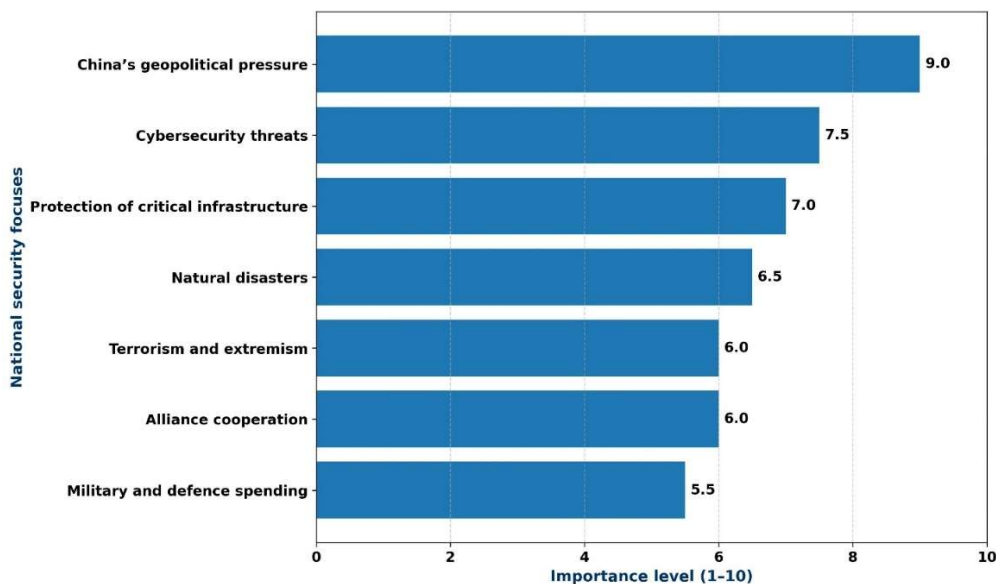
As Australia navigates an increasingly complex Indo-Pacific security environment, the next decade will test its resolve and capacity to translate strategy into influence, ultimately determining whether the nation can truly emerge as a decisive global security player. The coexistence of middle-power activism and realist balancing explains the dual nature of Australian strategy: regional norm-building is pursued in parallel with strategic hard-power alignment. This hybrid logic combines normative engagement with structural constraints. It reinforces that Australia's strategy is a hybrid: blending middle-power normative activism with realist imperatives.

Conclusion

Australia's national security situation has undergone significant transformation over the past decade, shaped by changing global and regional security dynamics, technological advances, and geopolitical challenges. The strategic importance of the Indo-Pacific region and the threats posed by China's military expansion have forced the Australian government to rethink its national security strategy and strengthen its defense and intelligence capabilities. This "*rethinking*" has already begun, as evidenced by the increase in security spending in recent years (Buzna, 2023).

In this study, I highlighted that Australian national security rests on several pillars: traditional military defense, strengthening regional and global partnerships, enhancing cybersecurity, and modernizing internal counterintelligence and counterterrorism strategies. One of the country's main challenges remains China's concerning influence, which not only poses a threat from a military and geopolitical perspective, but also attempts to influence Australian political decisions through economic and diplomatic means (PM&C, 2024).

Table 2. Australia's national security priorities: summary table



Source: Compiled by the author based on the sources and results of the study. The scores reflect the author's qualitative assessment of the relative emphasis and resourcing attached to each priority area in core Australian national security and defense documents issued between 2021 and 2025.

The government's response to these challenges is to strengthen the AUKUS and QUAD alliances and develop naval and air defense capabilities. The nuclear-

powered submarines acquired under the AUKUS agreement are a clear indication that Australia intends to build a long-term deterrence strategy that will ensure its regional dominance and strengthen its military capabilities (ACSC, 2023). American and British technological support not only provides military advantages, but also political stability, which aims to maintain a close alliance with the United States. In theoretical terms, AUKUS exemplifies a primarily realist balancing move that locks Australia more firmly into US-led extended deterrence architectures, whereas the QUAD and broader mini-lateral diplomacy allow Canberra to exercise middle-power agency by shaping regional security agendas and norms beyond a purely bilateral alliance frame.

Addressing cybersecurity threats has also become crucial. In recent years, the Australian government has taken significant steps to strengthen the protection of digital infrastructure and to counter cyberattacks on critical infrastructure. The Australian Cybersecurity Strategy 2023-2030 places particular emphasis on addressing state-sponsored attacks, which originate primarily from China, Russia, and North Korea (ACSC, 2023). The future of national security will be greatly influenced by advances in quantum technology and artificial intelligence, which will bring with them new cyber threats and new opportunities for defense.

The fight against terrorism also remains a top priority, particularly in light of the threats posed by online radicalization and extremist groups operating in Southeast Asia (Country Reports on Terrorism, 2023). Australian authorities are paying particular attention to the threats posed by lone actors and are stepping up cooperation with international counterterrorism partners, particularly ASEAN countries and the United States (NEMA, 2024).

Although the analysis primarily focused on security-related issues, it is worth noting that Australia is increasingly implementing nature conservation measures in response to global warming and the ongoing degradation of the Great Barrier Reef, both of which have significant cross-sectoral impacts. While climate security falls outside our scope, it represents an increasingly relevant analytical dimension and should be considered in future research.

The biggest challenge facing Australia is the ongoing modernization of its national security structure and the flexible adaptation of its defense strategies to the rapidly changing geopolitical situation. The country's goal is to strengthen its security role not only at the regional level but also at the global level, while maintaining its economic stability and political autonomy. Key decisions in the coming years will determine how Australia fits into the changing security architecture of the world system. This hybrid strategy reflects the structural constraints identified by realist theory: despite Australia's diplomatic agency, the country's strategic posture is ultimately shaped by the systemic pressures of regional power competition. The analysis therefore suggests that Australia's Indo-Pacific posture is best understood as a hybrid configuration: middle-power activism in the form of regional norm

entrepreneurship, mini-lateral coalition-building and developmental engagement, nested within a realist balancing strategy that deepens alliance commitments, sharpens deterrence and accelerates high-end capability acquisition.

The qualitative methodological framework underpinning this research – grounded in document analysis, policy evaluation, and comparative context – has been instrumental in providing a nuanced interpretation of Australia’s evolving national security posture. Nevertheless, the limitations inherent in this methodology – such as the lack of access to classified or real-time operational data – mean that some findings reflect institutional intent rather than field effectiveness. Future research could supplement this with empirical interviews or security performance assessments.

Table 3. Strategic scenario forecast for Australia’s Indo-Pacific role

SCENARIO	TRIGGER	LIKELY RESPONSE	PROBABILITY ESTIMATES
Taiwan Crisis	Chinese invasion	AUKUS activation	High
US Retrenchment	Trump 2.0 / Isolationist shift	Strengthen QUAD	Medium
AUKUS Failure	Technical delays	Alternative partnerships	Low
AI-Quantum Arms Race	Chinese breakthrough	Strategic tech investments	High

Source: Compiled by the author based on the article’s qualitative findings and subjective probability estimates. The scenarios highlight the heightened need for agile strategic planning, with contingency frameworks calibrated for divergent great-power behaviors.

The scenario analysis further underscores that Australia’s strategic trajectory over the next decade will be shaped along three principal risk axes: the intensity of Chinese coercive behavior, the durability of U.S. regional commitment, and the pace of technological militarization in AI and quantum domains. While none of the four scenarios is mutually exclusive, their combined assessment highlights the structural uncertainty within which Australia must simultaneously hedge, align, and adapt. The scenario matrix developed in this study underscores that Australia’s room for manoeuvre narrows most visibly under two conditions: a prolonged US strategic retrenchment and a disruptive AI-quantum arms race that erodes existing capability balances. In both cases, the hybrid middle-power/realist posture would face acute stress tests, forcing Canberra to recalibrate the balance between alliance dependence, autonomous capability development and regional coalition-building.

Australia's evolving national security posture reflects more than defensive recalibration. It signals a broader strategic ambition to shape, not merely absorb, the contours of regional security. As strategic technologies, alliance dynamics, and multipolar tensions continue to interact, Australia's role may well shift from being a security beneficiary to a proactive shaper of Indo-Pacific stability. This shift warrants not only political will but also sustained policy innovation and adaptive institutional frameworks. Australia's Indo-Pacific strategy reflects a hybrid model in which middle-power activism is structurally constrained, but not overridden, by realist balancing imperatives.

References

- Australian Cyber Security Centre (ACSC) (2023). *2023-2030 Australian Cyber Security Strategy*. Australian Government. Online: <https://www.homeaffairs.gov.au/about-us/our-portfolios/cyber-security/strategy/2023-2030-australian-cyber-security-strategy> [14. March 2025.]
- Australian Federal Police (AFP) (2023). *AFP Annual Report 2022-23*. Australian Government. Online: <https://www.afp.gov.au/sites/default/files/2024-05/AFPAnnualReport2022-2023.pdf> [15. March 2025.]
- Australian Federal Police Act 1979 (1979). *Commonwealth Consolidated Acts*. Australian Government. Online: https://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/afpa1979225/ [14. March 2025.]
- Australian Government (2001). *Intelligence Services Act 2001*. <https://www.legislation.gov.au/C2004A00928/latest/text> [30. October 2025.]
- Australian Government (2023). *Budget 2023–24*. Department of the Treasury. Online: <https://archive.budget.gov.au/2023-24/> [15. March 2025.]
- Australian Government (2025). *Australia's counter-terrorism and violent extremism strategy 2025*. Department of Home Affairs. Online: <https://www.nationalsecurity.gov.au/what-australia-is-doing-subsite/Files/australias-counter-terrorism-violent-extremism-strategy.pdf> [30. October 2025.]
- Australian National Security (2024). *Current National Terrorism Threat Level*. Australian Government. Online: <https://www.nationalsecurity.gov.au/national-threat-level/current-national-terrorism-threat-level> [15. March 2025.]
- Australian Parliament, Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security (PJCIS). (2024). *Committee oversight of intelligence and security agencies*. Parliament of Australia. Online: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Intelligence_and_Security [14. March 2025.]
- Australian Secret Intelligence Service (ASIS) (2022). *Portfolio Budget Statements 2022–23*. Department of Foreign Affairs and Trade. Online: <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/pbs-2022-23-australian-secret-intelligence-service-asis.pdf> [14. March 2025.]
- Australian Security Intelligence Organisation (ASIO). (2021). *Director-General's Annual Threat Assessment 2021*. Australian Government. Online: <https://www.asio.gov.au/resources/speeches-and-statements/director-generals-annual-threat-assessment-2021> [15. March 2025.]
- Béres, J. (2018). *Külföldi nemzetbiztonsági szolgálatok*. Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Budapest.
- Buzna, V. (2023). *Hatalomjáték az Indo-csendes-óceáni térségben*. Magyar Külügyi Intézet, KE-2023/49, Budapest.

- Center for Strategic and International Studies (CSIS). (2024). *Looking Back: A Review of the Pacific 2024*. Online: <https://www.csis.org/analysis/looking-back-review-pacific-2024> [15. March 2025.]
- Congressional Research Service (CRS) (2024). *R44828 – Report on U.S. and Indo-Pacific Security Strategy*. United States Congress. Online: <https://www.congress.gov/crs-product/R44828> [15. March 2025.]
- Coyne, John. 2023. ASIO chief highlights evolving terror threat to Australia. *The Strategist* (Australian Strategic Policy Institute), 22 February 2023. Online: <https://www.aspistrategist.org.au/asio-chief-highlights-evolving-terror-threat-to-australia/> [17. March 2025.]
- Department of Defence (2024). *Australia Takes Leading Role in Middle East Maritime Security*. Australian Government. Online: <https://www.defence.gov.au/news-events/news/2024-12-20/australia-takes-leading-role-middle-east-maritime-security> [15. March 2025.]
- Department of Industry, Science and Resources. (2023). *National Quantum Strategy*. Australian Government. Online: <https://www.industry.gov.au/publications/national-quantum-strategy> [22, September 2025].
- Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT). (2021). *Australia joins international partners in attribution of malicious cyber activity to China*. Australian Government. Online: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/media-release/australia-joins-international-partners-attribution-malicious-cyber-activity-china> [15. March 2025.]
- Department of the Prime Minister and Cabinet (PM&C). (2024). *Corporate Plan 2024-25: Global Context and National Security*. Australian Government. Online: <https://www.pmc.gov.au/resources/corporate-plan-2024-25/part-2-operating-environment/global-context-and-national-security> [14. March 2025.]
- Industrial Cyber. (2024). *Australia Expands Cyber Resilience, Adds 46 Critical Infrastructure Assets, 2024*. Online: <https://industrialcyber.co/critical-infrastructure/australia-expands-cyber-resilience-adds-46-critical-infrastructure-assets-as-systems-of-national-significance/> [15. March 2025.]
- Inspector-General of Intelligence and Security (IGIS). (2024). *About IGIS: Oversight of Australia's intelligence agencies*. Australian Government. Online: <https://www.igis.gov.au> [15. March 2025.]
- Flores, M. (2025). Philippines, Australia to seal new defence pact as China tensions rise. *Reuters*. Online: <https://www.reuters.com/world/china/philippines-australia-seal-new-defence-pact-china-tensions-rise-2025-08-22/> [28. August 2025]
- Jerrems, A., Christodoulou, A., & Kronja, S. (2023). Issues in Australian Foreign Policy: January to June 2023. *Australian Journal of Politics and History*, 69(4), 705–718. Online: <https://doi/10.1111/ajph.12957> [14. March 2025.]
- Mehta, A. (2024). Five Eyes officials say they want a shared top secret cloud 'someday'. *Breaking Defense*, 17 October 2024. Online: <https://breakingdefense.com/2024/10/five-eyes-officials-say-they-want-a-shared-top-secret-cloud-someday> [6. September 2025].
- National Emergency Management Agency (NEMA). (2024). *Corporate Plan 2024-25 to 2027-28*. Australian Government. Online: <https://www.nema.gov.au/sites/default/files/2024-09/corporate-plan-2024%E2%80%9325-to-2027%E2%80%9328.pdf> [15. March 2025.]
- Office of National Intelligence (ONI). (2024). *National Security Imperatives: A Whole-of-Nation Approach and Economic Integration*. Australian Government. Online: <https://www.intelligence.gov.au/news/national-security-imperatives-whole-nation-approach-and-economic-integration> [15. March 2025.]

- Returned & Services League of Australia (RSL). (2024). *An Australian National Security Strategy – Adapting to Poly-Crisis*. Online: <https://www.rslaustralia.org/latest-news/rsl-proposes-an-australian-national-security-strategy> [15. March 2025.]
- Sáfrán, J., & Bokodi, L. (2022). Japán nemzetbiztonsági lehetőségei: Csatlakozás az Öt Szemhez. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 10(2), 56-69.
- Shearer, A. (2024). *Director-General's Address at the United States Studies Centre*. United States Studies Centre. Online: <https://www.ussc.edu.au/analysis/director-generals-address-andrew-shearer> [14. March 2025.]
- Ungerer, C. (2007). The "Middle Power" Concept in Australian Foreign Policy. *Australian Journal of Politics and History*, 53(4), pp. 538–551.
- U.S. Congress. (2024). S.4306: *A bill to authorize the use of a shared classified cloud for operational purposes by the Five Eyes countries*. 118th Congress (2023-2024). Online: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/4306/text> [6. September 2025].
- U.S. Department of State (2023). *Country Reports on Terrorism 2023: Australia*. Online: <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2023/australia/> [14. March 2025.]
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley.

THE DEVELOPMENT OF CO₂ EMISSIONS IN BRICS AND THE EXPANDED BRICS+ FORMAT AFTER THE ADOPTION OF THE PARIS AGREEMENT: A COMPARATIVE ANALYSIS (2015–2024)

Róbert Király

assistant professor

Institute of Political Science (IPS), Faculty of Arts, University of Prešov (UNIPO)

ORCID 0009-0009-6409-8979

Dol:

10.15170/PSK.2026.07.01.05

Received: January 31, 2026

Accepted: May 15, 2026

Published: June 26, 2026

Citation:

Király, R. (2026): The Development of CO₂ Emissions in BRICS and the Expanded BRICS+ format after the Adoption of the Paris Agreement: A Comparative Analysis (2015–2024). *Polarities*, 7(1), 69-93.

Acknowledgements:

–

Articles published in this journal are licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

 CC BY-NC-SA 4.0

Abstract

The article examines the development of CO₂ emissions in the countries of BRICS and the extended BRICS+ format in the period following the adoption of the Paris Agreement. Using a comparative and analytical approach, the study analyses both absolute emissions and per capita emissions between 2015 and 2024, with an emphasis on identifying long-term trends and structural differences among individual states. The research applies time-series analysis to assess the dynamics of emissions before, during, and after the COVID-19 pandemic, as well as in the context of recent geopolitical developments. The findings reveal significant heterogeneity in emission trajectories, reflecting differences in economic structure, energy dependence, and political priorities. The results also highlight the limits of the Paris Agreement as a tool of global climate governance, particularly due to its voluntary nature and the absence of enforcement mechanisms. The article concludes that the effectiveness of global decarbonisation efforts will largely depend on deeper institutional coordination and stronger engagement of BRICS and BRICS+ countries.

Keywords: BRICS, CO₂ emissions, Paris Agreement, Climate policy

Introduction

Climate change ranks among the most significant global challenges of the 21st century, with consequences that extend far beyond environmental concerns to affect economic stability, social cohesion, and geopolitical relations. Since the adoption of the Paris Agreement in 2015, the international community has sought to coordinate measures aimed at limiting global warming, with one of its central objectives being to keep the increase in global average temperature well below 2 °C compared to pre-industrial levels. The importance of this issue is indisputable, as achieving climate targets constitutes a fundamental prerequisite for preventing severe economic and

social consequences, including extreme weather events, the deterioration of living conditions, and the rise of climate-induced migration.

The practical relevance of analysing the development of CO₂ emissions lies in its ability to assess the extent to which individual countries succeed in fulfilling their climate commitments, to identify weaknesses in policy implementation, and to explore more effective policy instruments. Attention is warranted for the countries of BRICS and the expanded BRICS+ format, as they are among the world's largest emitters of greenhouse gases while simultaneously playing a crucial role in the global economy.

The BRICS grouping, consisting of Brazil, Russia, India, China and South Africa, represents a coalition of major emerging economies that have gained increasing relevance in global governance structures. In recent years, the format has been further expanded (BRICS+), incorporating additional countries such as Saudi Arabia, the United Arab Emirates, Egypt, Iran and Ethiopia. These states collectively account for a substantial share of global greenhouse gas emissions and play a crucial role in international climate negotiations, particularly within the framework of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Their importance stems not only from their economic weight, but also from their position as key actors representing the interests of the Global South and advocating the principle of common but differentiated responsibilities.

This growing importance is closely linked to the increasing share of BRICS countries in global greenhouse gas emissions and their rising influence in international political and economic structures. Over the past two decades, these states have become more active participants in global climate negotiations, often coordinating their positions and emphasising the principle of common but differentiated responsibilities. As a result, BRICS countries have evolved from passive recipients of climate policy frameworks into key actors shaping the direction and ambition of global climate governance.

It is important to note that the analysed countries also differ significantly in terms of their structural and economic characteristics. The group includes transition economies (e.g. Russia), emerging economies (e.g. China and India), oil-exporting countries (e.g. Saudi Arabia and the United Arab Emirates), as well as least developed countries (e.g. Ethiopia). These differences reflect their diverse positions within the global economic and energy system. Rather than representing a limitation, this diversity is analytically relevant, as it allows for a more nuanced understanding of how structurally different states approach climate commitments within a shared political framework. Their climate policies are therefore decisive for the success or failure of global decarbonisation efforts.

Climate Crisis and Human Civilization

The issue of climate change currently affects virtually all spheres of social life. Its consequences result in extensive material damage and have serious implications for human health and security. For these reasons, climate change has become a subject of intensive interest not only within the natural sciences but also across the social sciences, as the environmental crisis constitutes an integral component of a broader crisis of human civilization.

Unsustainable patterns of economic activity and the excessive exploitation of natural resources have irreversible consequences for global ecosystems and living conditions across all continents. Among the most significant risks is the negative impact of climate change on public health, manifested by an increase in premature mortality associated with extreme weather events. According to the latest report by the World Weather Attribution initiative, climate change has tripled the number of heat-related deaths during heatwaves that affected the European continent in the first half of the summer of 2025. An illustrative example is Spain, where extreme temperatures in May and June 2025 resulted in more than 1,100 deaths. The most severely affected regions included Galicia, Asturias, Cantabria, and La Rioja—areas that, from a historical perspective, have not been exposed to such extreme temperatures and lack sufficient adaptive capacity (World Weather Attribution, 2025; Reuters, 2025).

The negative consequences of climate change, however, extend far beyond risks associated with heatwaves. Their complex impact includes an increased frequency and intensity of extreme meteorological events, such as hurricanes, tornadoes, and floods, leading to extensive material damage and loss of human life. In addition, climate change poses growing threats to the availability and quality of water resources, thereby exacerbating risks related to drinking water supply, sanitation, and the spread of infectious diseases. A further critical challenge concerns global food security, which is increasingly jeopardized by declining agricultural productivity resulting from drought, soil degradation, biodiversity loss, and broader ecosystem disruption. These challenges have intensified in recent years, reinforcing the systemic nature of the climate crisis (Schripke et al., 2024).

These factors have a direct impact on the quality of life of billions of people, generating social tensions within affected countries and contributing to the emergence of so-called climate-induced migration. This process may, in the future, generate heightened political and security risks even for states that are not directly affected by environmental crises, thereby becoming an increasingly important subject of research in international relations, security studies, and geopolitics (Welzer, 2022, p. 22).

It follows from the above that climate change does not constitute merely an environmental challenge, but fundamentally affects social stability, international

security, and geopolitical relations. The phenomenon of climate-induced migration, driven by environmental degradation, resource scarcity, and extreme climatic events, is increasingly emerging as one of the key security challenges of the 21st century. Consequently, it is essential to address this issue systematically not only within the framework of environmental policies, but also through research into its broader social and political dimensions, which is necessary for preventing the escalation of conflicts and for identifying sustainable responses to global challenges (Waldinger, 2015; Climate Action Tracker, n.d.).

In this context, the analysis shifts toward the political, economic, and social dimensions of the examined issue. The climate crisis undeniably affects economic growth, industrial development, and energy systems across states. These impacts may be interpreted from both positive and negative perspectives. From a positive standpoint, the ongoing transformation of industry and the economy toward more sustainable, “green” alternatives does not necessarily imply economic decline, as is sometimes suggested in political discourse. On the contrary, the transition to a green economy offers a range of advantages that may be crucial for long-term societal development. Most importantly, it can contribute to greater economic stability, as investments in renewable energy sources and energy efficiency reduce dependence on fossil fuels, whose prices are highly volatile and subject to geopolitical risks. Diversification of energy sources also lowers the likelihood of economic disruptions associated with oil shocks (Jones, 2011, p. 179).

Another significant benefit of the green transition is job creation. According to estimates by the International Labour Organization, the transition toward a green economy could generate up to 24 million jobs globally by 2030, particularly in sectors such as renewable energy, sustainable mobility, the circular economy, and environmental innovation. At the same time, the shift toward a low-carbon economy stimulates technological progress and innovation—ranging from the development of clean technologies, including battery systems and hydrogen energy, to the digitalization of industry. These trends enhance countries’ competitiveness in global markets. In addition, the green economy contributes to the reduction of environmental and public health costs (International Labour Organization, 2018).

Cleaner air and reduced emissions can also contribute to improvements in public health, particularly in countries with high levels of industrial activity and urbanisation. In the context of BRICS countries, where rapid economic growth is often associated with increased environmental pressure, these co-benefits of climate policies are especially relevant, as they may help address both environmental and socio-economic challenges, including high levels of air pollution and related health risks. A further significant benefit is enhanced energy security, as the use of locally available renewable energy sources decreases dependence on energy imports from geopolitically unstable regions and increases national self-sufficiency. Equally important are emerging trade opportunities, as growing demand for green technologies

and products enables firms to expand into new markets and strengthens export potential (Finn – Brockway, 2023; World Health Organization, 2025).

For states, the green transition also represents an opportunity to meet international climate commitments arising from the Paris Agreement, thereby enhancing their reputation and credibility in the eyes of investors and international partners. For these reasons, it is evident that the green economy should not be viewed as an obstacle to development, but rather as a strategic opportunity to achieve sustainable and inclusive economic growth, with positive environmental, economic, and social outcomes.

Conversely, continued reliance on the current emissions trajectory is likely to result in severe long-term economic damage. Estimates suggest that within one to two decades, the economic losses associated with climate change could reach levels comparable to the global impact of a pandemic-scale crisis recurring every ten years. If global emissions continue to follow their current path, the scale of these impacts is expected to intensify significantly by the end of the 21st century (Gates, 2021, p. 35).

In light of the above, it is therefore essential to examine climate change through the lens of the social sciences, as its consequences extend beyond natural processes and fundamentally shape societal development. Climate change represents a complex phenomenon that influences political decision-making, international relations, economic stability, and social cohesion.

The Paris Agreement as a Tool for Addressing the Environmental Crisis

The adoption of the Paris Agreement in 2015 represented the culmination of extensive diplomatic and political efforts. The Paris Agreement constitutes a key instrument of global climate governance under the framework of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), adopted in 1992, whose ultimate objective is the stabilisation of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that prevents dangerous anthropogenic interference with the climate system. Together with earlier mechanisms, such as the Kyoto Protocol, it forms part of a broader international regime aimed at mitigating climate change and stabilising greenhouse gas concentrations. The Agreement builds upon this institutional foundation while introducing a more flexible and inclusive system of nationally determined contributions. At the same time, it marked a milestone in global climate policy, supported by nearly all countries worldwide. The Agreement emerged in response to the growing need for coordinated international action to combat climate change, with its primary objective being to limit the increase in global average temperature to well below 2 °C compared to pre-industrial levels. An even more ambitious target was set to pursue efforts to limit warming to 1.5 °C. The latter target is particularly emphasised by many developing countries, which are more

vulnerable to the impacts of climate change and therefore advocate more ambitious mitigation goals. The Agreement also established a mechanism for monitoring its implementation through the creation of nationally determined contributions (NDCs). These are intended not only to regularly assess progress toward the stated goals, but also to progressively increase their level of ambition, with the aim of preventing dangerous global warming. Although the Paris Agreement represents a significant step towards a more universal and inclusive climate regime, its commitments differ from those established under the Kyoto Protocol. While the Kyoto Protocol introduced legally binding emission reduction targets for developed countries, the Paris Agreement relies on nationally determined contributions (NDCs), which are not legally binding in terms of emission outcomes. Furthermore, the principle of differentiation has not disappeared but has been reformulated within the framework of the Agreement, particularly in Articles 4.1–4.6, reflecting the continued relevance of the principle of common but differentiated responsibilities. De jure, this framework created a dynamic process oriented toward long-term decarbonisation (Huang – Zhai, 2021; Boehringer, 2003).

In the context of the issue examined in this article, the Paris Agreement is of relevance for the countries under analysis. Members of BRICS and the expanded BRICS+ format rank among the world's largest emitters of carbon dioxide, while their economic growth remains closely linked to energy systems with a high dependence on fossil fuels. For this reason, it is essential to analyse the extent to which BRICS and BRICS+ countries have succeeded in reducing their emissions following the adoption of the Agreement. The signatories of the Paris Agreement committed themselves to the following key objectives:

1. The increase in global average temperature should be limited to no more than 1.5 °C by the end of the 21st century.
2. States should ensure transparency in their climate actions by providing information on implemented measures to the public and by subjecting their efforts to mutual review.
3. States are required to submit their own national plans outlining measures for the overall reduction of greenhouse gas emissions.
4. Climate policy requires a degree of solidarity with countries that are unable – due, for example, to economic constraints – to adapt rapidly to climate change or to transform their economies toward greener alternatives. Accordingly, signatories committed to supporting vulnerable countries not only in reducing greenhouse gas emissions, but also in building resilience to the already ongoing impacts of climate change.
5. States are obliged to report their action plans every five years, with each successive cycle introducing progressively more ambitious targets (United Nations Framework Convention on Climate Change, n.d.).

These points indicate that the Paris Agreement represents a comprehensive framework that combines environmental objectives with principles of transparency, solidarity, and the progressive increase of ambition. The Agreement does not constitute a one-off commitment, but rather a dynamic process in which states are required to regularly update their climate strategies and gradually enhance the level of emissions mitigation. Particular emphasis is placed on support for vulnerable countries, reflecting the principle of climate justice and the necessity of global cooperation.

This system of cyclical assessments and information sharing is intended to ensure not only transparency and accountability, but also the long-term sustainability of efforts aimed at preventing the most severe consequences of climate change. The Paris Agreement thus differs from its predecessor, the Kyoto Protocol, primarily in the universal nature of its commitments and its reliance on voluntary, nationally determined contributions (NDCs). While the Kyoto Protocol imposed legally binding targets only on developed countries, the Paris Agreement incorporates the principle of common but differentiated responsibilities and allows for the gradual increase of ambition across all states. In this regard, the Agreement can be viewed as a step forward in global climate policy. Nevertheless, it also exhibits significant shortcomings. One of the most notable is the absence of an effective sanctioning mechanism through which compliance could be enforced. As a result, the Paris Agreement largely depends on the voluntary commitment of its signatories, which substantially complicates its effective implementation. Another persistent challenge lies in the gap between declared commitments and actual policy measures. Despite the adoption of the Agreement, global greenhouse gas emissions continue to rise. According to reports by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), current measures remain insufficient to keep global warming below the 1.5 °C threshold. A similar conclusion is emphasized by the International Energy Agency, which notes that CO₂ emissions are declining far too slowly to meet the global climate objectives set out in the Paris Agreement (Bendunski, 2020; International Energy Agency, 2025; European Commission, 2025).

The Paris Agreement represents a key document in the history of global climate policy, as it established a framework for coordinated international efforts to address climate change. Its universal character and the introduction of nationally determined contributions (NDCs) constitute a significant shift compared to previous international commitments. Nevertheless, the Agreement is not without shortcomings. The absence of a sanctioning mechanism, the voluntary nature of compliance, and the persistent gap between declared commitments and actual policy measures all undermine its overall effectiveness.

Despite these limitations, the Paris Agreement remains the central instrument of global efforts aimed at decarbonisation and sustainable development. In this context, it is therefore particularly important to analyse the role of BRICS countries and the

expanded BRICS+ format, which rank among the world's largest emitters of CO₂ while simultaneously pursuing ambitious economic development goals. Their approach to fulfilling commitments under the Paris Agreement, as well as their actual performance in reducing emissions, is of crucial importance for achieving global climate objectives. The following chapter therefore focuses on a detailed analysis of the development of carbon dioxide emissions in BRICS and BRICS+ countries between 2015 and 2024, with the aim of assessing the extent to which they have succeeded in meeting their climate commitments.

From a political science perspective, the Paris Agreement can be understood within the broader framework of global climate governance, which is characterised by the absence of a central enforcing authority and a reliance on cooperation among sovereign states. In this context, the principle of common but differentiated responsibilities (CBDR) plays a key role, as it recognises the unequal contribution of countries to global emissions as well as their differing capacities to address climate change. The Paris Agreement reflects a shift from a top-down regulatory model toward a more flexible, bottom-up system based on nationally determined contributions. While this approach increases inclusiveness and political feasibility, it simultaneously raises questions regarding the effectiveness of implementation, as states retain a high degree of autonomy in setting and fulfilling their commitments. For this reason, a central analytical problem in contemporary climate governance lies in the gap between formally declared commitments and actual policy outcomes. This study builds on this perspective by examining whether the emission trajectories of BRICS and BRICS+ countries correspond to their stated climate ambitions, thereby providing an analytical framework for assessing the effectiveness and limitations of current global climate governance arrangements.

Methodology and Data

This study employs a comparative and analytical research design aimed at examining the development of CO₂ emissions in the countries of BRICS and the expanded BRICS+ format over the period 2015–2024. The selection of these countries reflects their role as a politically defined grouping of emerging and strategically important economies within the framework of global climate governance. Although the analysed states differ significantly in terms of their economic structure, level of development and emission profiles, this heterogeneity is analytically relevant. It allows for a comparative assessment of how structurally diverse economies approach climate commitments and emission trajectories within a shared political framework.

The analysis is based on a combination of comparative analysis, time-series analysis and interpretative methods. The comparative approach enables the identification of similarities and differences in emission trends across countries, while time-series analysis is used to examine the dynamics of change in both absolute

and relative emissions over time. Particular attention is paid to key turning points, such as the impact of the COVID-19 pandemic and subsequent economic recovery. In the interpretative phase, both inductive and deductive reasoning are applied, allowing broader conclusions regarding the effectiveness of climate policies to be derived from empirical observations.

In addition to total national emissions, this study also considers CO₂ emissions per capita. While the Paris Agreement primarily operates with national-level emissions, the per capita perspective provides an important complementary dimension, particularly in the context of equity and the principle of common but differentiated responsibilities. It allows for a more nuanced comparison of emission intensity across countries with significantly different population sizes.

The analysis focuses specifically on carbon dioxide (CO₂) emissions, although international climate negotiations and policy frameworks, including the Paris Agreement, primarily address total greenhouse gas emissions expressed in CO₂ equivalents (CO₂eq). This methodological choice is justified by the dominant share of CO₂ in global emissions, as well as by the higher availability, consistency and comparability of CO₂ data across countries. At the same time, this approach represents a partial analytical perspective, and the findings should be interpreted with this limitation in mind.

Carbon removals and natural sinks are not included in the analysis. While they constitute an important component of climate mitigation strategies, their measurement is subject to higher uncertainty and methodological variability across countries. For this reason, the study focuses on gross emissions in order to ensure analytical clarity and comparability of results.

The empirical analysis is based on data obtained from the Our World in Data (OWID) database, which compiles and harmonises data from a range of authoritative sources, including the Global Carbon Project, the International Energy Agency (IEA), and United Nations datasets. The use of OWID allows for a high level of data consistency, comparability, and transparency across countries and over time. While more specialised datasets are available, OWID provides a unified and methodologically standardised dataset that is particularly suitable for comparative time-series analysis.

Analysis and Comparison of the Implementation of the Paris Agreement In BRICS Countries

This chapter presents the results of a comparative analysis of the implementation of the Paris Agreement in BRICS countries and the expanded BRICS+ format, with particular emphasis on the development of CO₂ emissions over the period 2015–2024. The aim is to assess the extent to which these states have fulfilled their commitments arising from the Agreement and to identify the main trends in both

absolute and per capita emission levels. The chapter focuses on the interpretation of emission trajectories across individual countries and highlights key similarities and differences in their approaches to decarbonisation and climate policy. By linking empirical findings with the broader framework of global climate governance, it provides a more comprehensive understanding of the role of BRICS and BRICS+ countries in shaping global climate outcomes.

Table 1. The Development of CO₂ Emissions in Brazil from 2015 to 2024

Year	CO ₂ emissions (million tonnes)	Per Capita Emissions (tonnes)
2015	528.17	2.62
2016	491.74	2.42
2017	497.25	2.43
2018	476.60	2.31
2019	476.72	2.30
2020	448.00	2.15
2021	496.56	2.37
2022	480.06	2.28
2023	483.99	2.29
2024	483.01	2.28

Source: Author's own elaboration based on current data from Our World in Data

Based on the data presented in Table 1, it can be stated that Brazil experienced a moderately fluctuating but overall stagnating to slightly declining trend in CO₂ emissions over the period 2015–2024. Following relatively high emission levels in 2015 (528.17 million tonnes), a gradual decline can be observed until 2020, a development that was further reinforced by the COVID-19 pandemic. After 2021, emissions partially rebounded; however, they did not return to pre-pandemic peak levels. A similar pattern can be observed in per capita CO₂ emissions, which decreased from 2.62 tonnes in 2015 to approximately 2.28 tonnes in 2024. This trend suggests that Brazil maintained a relatively low emissions intensity compared to other countries under review, largely due to the high share of renewable energy sources in its energy mix. From a political science perspective, however, the post-2021 stagnation points to the limitations of existing decarbonisation measures and highlights the need for more consistent implementation of climate commitments adopted under the Paris Agreement (Santos et al., 2024).

Table 2. The Development of CO₂ Emissions in Russia from 2015 to 2024

Year	CO ₂ emissions (billion tonnes)	Per Capita Emissions (tonnes)
2015	1.64	11.25

Year	CO ₂ emissions (billion tonnes)	Per Capita Emissions (tonnes)
2016	1.63	11.18
2017	1.66	11.36
2018	1.71	11.68
2019	1.70	11.63
2020	1.63	11.15
2021	1.67	11.48
2022	1.68	11.51
2023	1.73	11.92
2024	1.78	12.29

Source: Author's own elaboration based on current data from Our World in Data

The data in Table 2 indicate that Russia maintained a consistently high level of CO₂ emissions over the period 2015–2024, with a moderate but clearly upward trend in recent years. Following relative stability between 2015 and 2019 and a more pronounced decline in 2020 associated with the pandemic-related economic slowdown, total emissions began to increase gradually and continuously from 2021 onward, reaching a peak in 2024 (1.78 billion tonnes). Particularly noteworthy is the development of per capita CO₂ emissions, which rank among the highest of the countries examined and increased from 11.25 tonnes to 12.29 tonnes during the observed period. This trend reflects the strong dependence of the Russian economy on fossil fuels and its energy-intensive industrial structure. From a political science perspective, the findings suggest that declared climate commitments have not yet translated into a systematic reduction in emissions intensity, while geopolitical tensions after 2022 may further reinforce this trajectory in the medium term. (Hulio et al., 2023; Kim et al., 2025).

Table 3. The Development of CO₂ Emissions in India from 2015 to 2024

Year	CO ₂ emissions (billion tonnes)	Per Capita Emissions (tonnes)
2015	2.23	1.68
2016	2.35	1.75
2017	2.43	1.78
2018	2.60	1.89
2019	2.61	1.88
2020	2.42	1.73
2021	2.68	1.89
2022	2.83	1.99
2023	3.06	2.13
2024	3.19	2.20

Source: Author's own elaboration based on current data from Our World in Data

The data in Table 3 indicate that India experienced a pronounced and sustained upward trend in CO₂ emissions over the period 2015–2024, interrupted only by a temporary decline in 2020 because of pandemic-related restrictions. Total emissions increased from 2.23 billion tonnes in 2015 to 3.19 billion tonnes in 2024, reflecting the country’s dynamic economic growth, ongoing industrialisation, and rising energy demand. Although per capita CO₂ emissions remain relatively low compared to other countries under review, their increase from 1.68 tonnes to 2.20 tonnes points to a gradual rise in the emissions intensity of both consumption patterns and production. From a political science perspective, this development illustrates the fundamental tension between India’s development priorities and global climate objectives, with the country consistently emphasising the principle of “common but differentiated responsibilities.” The findings further suggest that without more substantial structural changes in the energy sector, continued emissions growth will pose a significant challenge to the fulfilment of India’s long-term climate commitments (Desai, 2025; Chateau et al., 2023).

Table 4. The Development of CO₂ Emissions in China from 2015 to 2024

Year	CO ₂ emissions (billion tonnes)	Per Capita Emissions (tonnes)
2015	9.86	7.06
2016	9.75	6.94
2017	10.00	7.08
2018	10.35	7.29
2019	10.71	7.53
2020	10.90	7.64
2021	11.28	7.91
2022	11.71	8.22
2023	12.17	8.56
2024	12.29	8.66

Source: Author’s own elaboration based on current data from Our World in Data

The data in Table 4 indicate that China experienced a continuous and substantial increase in CO₂ emissions over the period 2015–2024, with total emissions rising from 9.86 billion tonnes to 12.29 billion tonnes. A short-term slowdown in 2016 did not constitute a turning point, as emissions began to increase steadily from 2017 onward, a trend that intensified further after the pandemic year of 2020. An upward trend is also evident in per capita CO₂ emissions, which rose from 7.06 tonnes to 8.66 tonnes, bringing China closer to the levels observed in advanced industrial economies. This development reflects the persistent reliance of the Chinese economy on coal and its energy-intensive growth model. From a political science perspective, the data point to a pronounced discrepancy between Beijing’s ambitious climate declarations and actual emissions trajectories, while the timing of the country’s emissions

peak remains a key challenge for global climate policy (The State Council, 2025; Zhong - Zhang, 2025).

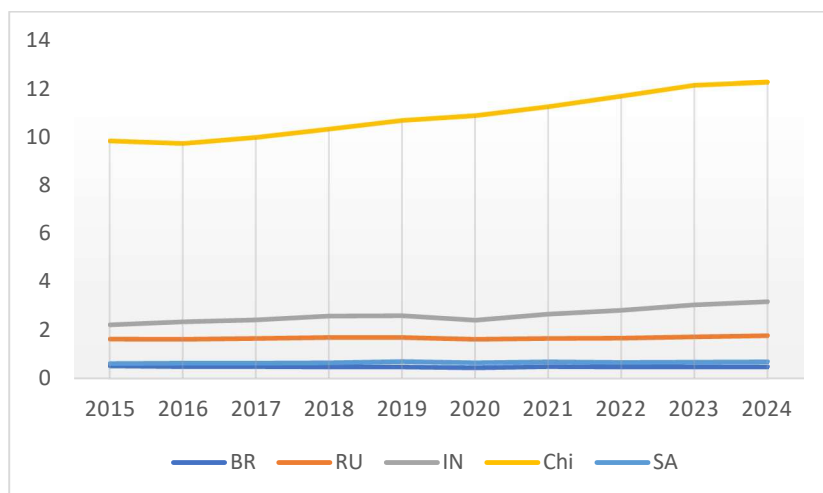
Table 5. The Development of CO₂ Emissions in South Africa from 2015 to 2024

Year	CO ₂ emissions (million tonnes)	Per Capita Emissions (tonnes)
2015	457.47	8.06
2016	457.05	7.98
2017	440.01	7.63
2018	453.77	7.74
2019	470.73	7.90
2020	435.30	7.19
2021	439.46	7.15
2022	428.78	6.87
2023	436.60	6.91
2024	439.83	6.87

Source: Author's own elaboration based on current data from Our World in Data

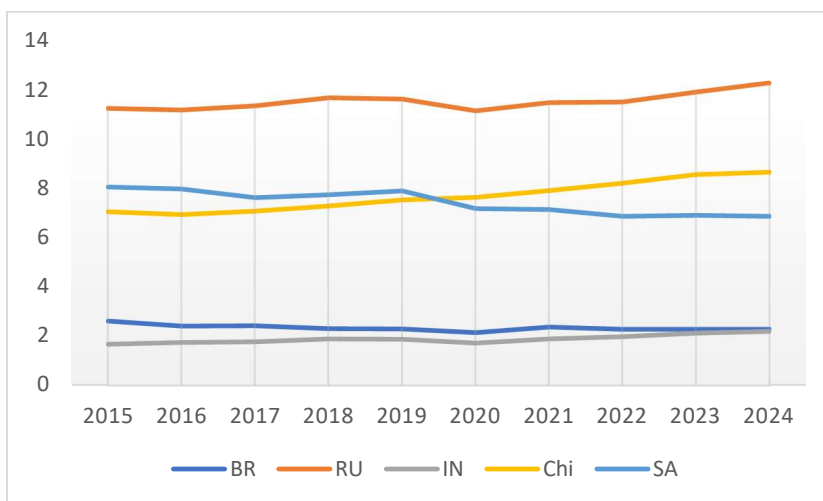
The data presented in Table 5 indicate that South Africa exhibited a slightly declining to stagnating trend in total CO₂ emissions over the period 2015–2024, accompanied by a more pronounced decrease in per capita emissions. Following a fluctuating pattern between 2015 and 2019, a noticeable decline occurred in 2020 because of the pandemic-related economic slowdown, while the subsequent recovery in emissions remained only partial. Total emissions decreased from 457.47 million tonnes in 2015 to 439.83 million tonnes in 2024, whereas per capita CO₂ emissions declined from 8.06 tonnes to 6.87 tonnes. This development suggests a gradual reduction in emissions intensity, although the country continues to rank among the more emissions-intensive states when measured on a per capita basis. From a political science perspective, these findings reflect increasing pressure to reform an energy sector heavily dependent on coal, while simultaneously highlighting the structural constraints of decarbonisation in the context of South Africa's socio-economic inequalities and energy security challenges (Msimango et al., 2023).

Figure 1. CO₂ Emissions Trends in BRICS Countries (2015–2024, billion tonnes)



Source: Author's own elaboration based on Our World in Data

Figure 2. Per Capita CO₂ Emissions Trends in BRICS Countries (2015–2024, tonnes per capita)



Source: Author's own elaboration based on Our World in Data

The graphical representation of CO₂ emissions trends in BRICS countries (Figure 1) provides a more comprehensive overview of the differences in emission trajectories among the analysed states. The data clearly confirm a high degree of heterogeneity within the grouping. China and India emerge as the dominant contributors to the overall increase in emissions, with both countries displaying a

sustained upward trend throughout the observed period. In contrast, Russia maintains relatively stable but high emission levels, while Brazil and South Africa exhibit more stagnating or slightly declining trajectories. These patterns highlight the fundamentally different structural and economic conditions shaping national emission pathways, particularly with regard to energy systems, industrial development, and the role of fossil fuels. A similar level of differentiation can be observed in the case of per capita CO₂ emissions (Figure 2). While India remains at a comparatively low level despite its rapidly growing total emissions, countries such as Russia and South Africa display significantly higher per capita values, reflecting their energy-intensive economic structures. China occupies an intermediate position, with a steady increase in per capita emissions that gradually brings it closer to developed economies. Brazil, by contrast, maintains relatively low and stable per capita emissions, which can be partly attributed to its energy mix characterised by a higher share of renewable sources. These findings underline the importance of complementing aggregate emission data with per capita indicators, as they provide a more nuanced perspective on emission intensity and the distribution of responsibility across countries. Taken together, the graphical analysis reinforces the argument that BRICS countries cannot be treated as a homogeneous group in the context of global climate governance. Instead, their emission trajectories reflect a complex interplay of economic priorities, development stages, and political commitments. At the same time, these differences become even more pronounced when the analysis is extended beyond the original BRICS framework. The inclusion of additional countries within the BRICS+ format introduces a broader spectrum of emission profiles, ranging from major hydrocarbon-based economies to low-emission developing states.

The following section therefore expands the analysis to BRICS+ countries in order to provide a more comprehensive assessment of the role of these actors in global decarbonisation efforts.

Table 6. The Development of CO₂ Emissions in Saudi Arabia from 2015 to 2024

Year	CO ₂ emissions (million tonnes)	Per Capita Emissions (tonnes)
2015	624.55	20.84
2016	641.17	20.87
2017	644.49	20.94
2018	652.20	21.48
2019	708.33	23.24
2020	653.56	21.09
2021	695.39	22.20
2022	666.99	20.73
2023	677.44	20.37

Year	CO ₂ emissions (million tonnes)	Per Capita Emissions (tonnes)
2024	692.13	20.38

Source: Author's own elaboration based on current data from Our World in Data

The data in Table 6 indicate that Saudi Arabia exhibited a markedly volatile yet overall stagnating trend in total CO₂ emissions over the period 2015–2024, without a clear trajectory toward systematic reduction. Following a gradual increase in emissions up to 2019, when they reached a peak of 708.33 million tonnes, emissions declined in 2020 due to the pandemic but subsequently returned to higher levels. Particularly striking are per capita CO₂ emissions, which remained at very high levels throughout the entire period (approximately 20–23 tonnes), placing Saudi Arabia well above most of the countries examined. This pattern reflects the economy's extreme dependence on fossil fuels, an energy-intensive lifestyle, and a low level of diversification in the energy mix. From a political science perspective, the data suggest that despite declared strategies aimed at economic diversification — such as Vision 2030 — effective decarbonisation remains a secondary priority when compared to objectives related to energy security and economic stability (Saudi Embassy, n.d.).

Table 7. The Development of CO₂ Emissions in Egypt from 2015 to 2024

Year	CO ₂ emissions (million tonnes)	Per Capita Emissions (tonnes)
2015	226.65	2.28
2016	245.16	2.41
2017	253.36	2.44
2018	241.90	2.29
2019	234.06	2.18
2020	246.32	2.25
2021	266.84	2.40
2022	249.90	2.22
2023	250.23	2.18
2024	258.37	2.22

Source: Author's own elaboration based on current data from Our World in Data

The data presented in Table 7 suggest that Egypt experienced a moderately increasing but markedly volatile trend in total CO₂ emissions over the period 2015–2024. Following an increase in emissions up to 2017, a phase of stagnation and short-term decline ensued, while the pandemic year of 2020 did not produce a significant turning point in emissions development. After 2021, emissions began to rise again, reaching 258.37 million tonnes in 2024, representing an increase compared to 2015. Per capita CO₂ emissions remained within a relatively narrow range of

approximately 2.2–2.4 tonnes throughout the observed period, indicating a low to moderate emissions intensity in comparison with other countries under review. From a political science perspective, this development reflects a combination of demographic growth, gradual industrialisation, and efforts to expand energy infrastructure, while the scope for more substantial emissions reductions remains limited despite formal climate commitments (Abdallah – Shennawy, 2017).

Table 8. The Development of CO₂ Emissions in UAE from 2015 to 2024

Year	CO ₂ emissions (million tonnes)	Per Capita Emissions (tonnes)
2015	225.04	25.94
2016	227.90	25.24
2017	196.49	21.28
2018	204.10	21.84
2019	204.06	21.76
2020	215.27	22.78
2021	212.17	21.67
2022	207.10	20.22
2023	210.43	19.77
2024	221.99	20.13

Source: Author's own elaboration based on current data from Our World in Data

The data in Table 8 indicate that the United Arab Emirates recorded a slightly declining to stagnating trend in total CO₂ emissions over the period 2015–2024, accompanied by a more pronounced decrease in per capita emissions. Following relatively high emission levels in the mid-period under review, total emissions began to decline after 2017, a trend that was only partially disrupted by the COVID-19 pandemic in 2020 and a subsequent modest rebound. The most notable change can be observed in per capita CO₂ emissions, which fell from a very high level of 25.94 tonnes in 2015 to approximately 20.13 tonnes in 2024. This development suggests a reduction in the emissions intensity of the economy, although the values remain among the highest globally. From a political science perspective, the data point to a partial shift toward energy diversification and technological modernisation, while simultaneously confirming that a carbon-intensive growth model continues to dominate in the Emirati context (Aydin et al., 2026).

Table 9. The Development of CO₂ Emissions in Ethiopia from 2015 to 2024

Year	CO ₂ emissions (million tonnes)	Per Capita Emissions (tonnes)
2015	12.56	0.12
2016	14.32	0.13

Year	CO ₂ emissions (million tonnes)	Per Capita Emissions (tonnes)
2017	14.60	0.13
2018	16.12	0.14
2019	17.18	0.15
2020	16.74	0.14
2021	17.91	0.15
2022	16.96	0.14
2023	17.57	0.14
2024	17.84	0.14

Source: Author's own elaboration based on current data from Our World in Data

The data in Table 9 indicate that Ethiopia experienced a gradual increase in total CO₂ emissions over the period 2015–2024, although their absolute level remains very low compared to the other countries under review. Total emissions rose from 12.56 million tonnes in 2015 to 17.84 million tonnes in 2024, with the only more notable fluctuation being a slight decline in 2020 because of the pandemic-related economic slowdown. Per capita CO₂ emissions remained at an extremely low level throughout the period, ranging from approximately 0.12 to 0.15 tonnes, reflecting a low degree of industrialisation and limited access to energy-intensive forms of consumption. From a political science perspective, these data support the argument of uneven global responsibility for climate change, as Ethiopia's emissions growth is closely linked to basic development needs rather than to a carbon-intensive model of economic growth (Yalew, 2022).

Table 10. The Development of CO₂ Emissions in Indonesia from 2015 to 2024

Year	CO ₂ emissions (million tonnes)	Per Capita Emissions (tonnes)
2015	551.16	2.11
2016	547.97	2.07
2017	570.93	2.14
2018	607.38	2.25
2019	665.05	2.44
2020	623.30	2.27
2021	632.95	2.29
2022	758.02	2.72
2023	762.36	2.71
2024	812.22	2.87

Source: Author's own elaboration based on current data from Our World in Data

The data presented in Table 10 indicate that Indonesia experienced a pronounced and sustained increase in CO₂ emissions over the period 2015–2024, interrupted only by a short-term decline in 2020 due to pandemic-related restrictions. Total emissions rose from 551.16 million tonnes in 2015 to 812.22 million tonnes in 2024, representing one of the most dynamic growth trajectories among the countries examined. An upward trend is also evident in per capita CO₂ emissions, which increased from 2.11 tonnes to 2.87 tonnes, gradually placing Indonesia among the higher-emitting developing economies. This development reflects rapid industrialisation, the expansion of energy infrastructure, and a persistent reliance on coal. From a political science perspective, the data point to a significant tension between the country’s development strategy and its climate commitments, suggesting that without a fundamental transformation of the energy mix, continued emissions growth will pose a major challenge for global climate policy (Nasir – Bengi, 2024).

Table 11. The Development of CO₂ Emissions in Iran from 2015 to 2024

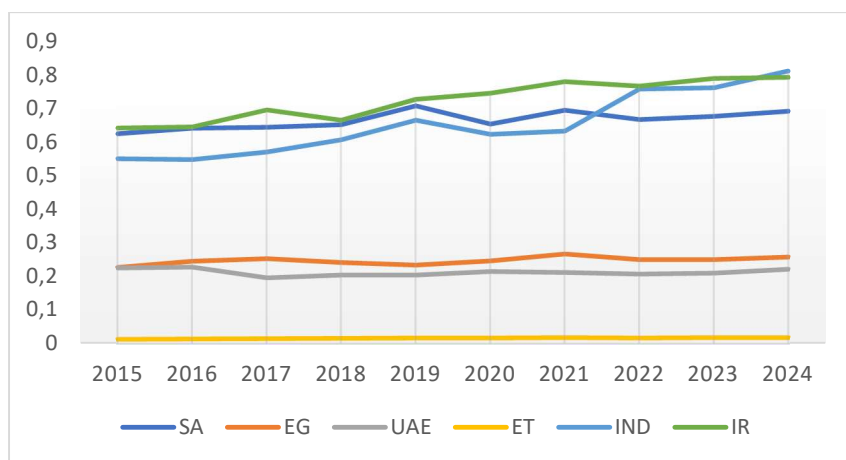
Year	CO ₂ emissions (million tonnes)	Per Capita Emissions (tonnes)
2015	641.96	7.77
2016	644.68	7.69
2017	696.41	8.19
2018	664.52	7.72
2019	727.27	8.35
2020	745.60	8.50
2021	779.53	8.81
2022	767.18	8.57
2023	789.68	8.72
2024	792.63	8.66

Source: Author’s own elaboration based on current data from Our World in Data

The data presented in Table 11 indicate that Iran experienced an overall upward, albeit moderately fluctuating, trend in CO₂ emissions over the period 2015–2024. Following an increase in emissions up to 2017, a phase of short-term fluctuations occurred; however, from 2019 onward a more pronounced growth trend became evident, which was not interrupted even during the pandemic year of 2020. In 2024, total emissions reached 792.63 million tonnes, representing a significant increase compared to 2015. A similar pattern can be observed in per capita CO₂ emissions, which rose from 7.77 tonnes to 8.66 tonnes over the same period. This trend points to the high energy intensity of the Iranian economy and its strong dependence on fossil fuels, particularly oil and natural gas. From a political science perspective, the data suggest that international sanctions and limited access to modern technologies may have paradoxically constrained more effective decarbonisation efforts, thereby

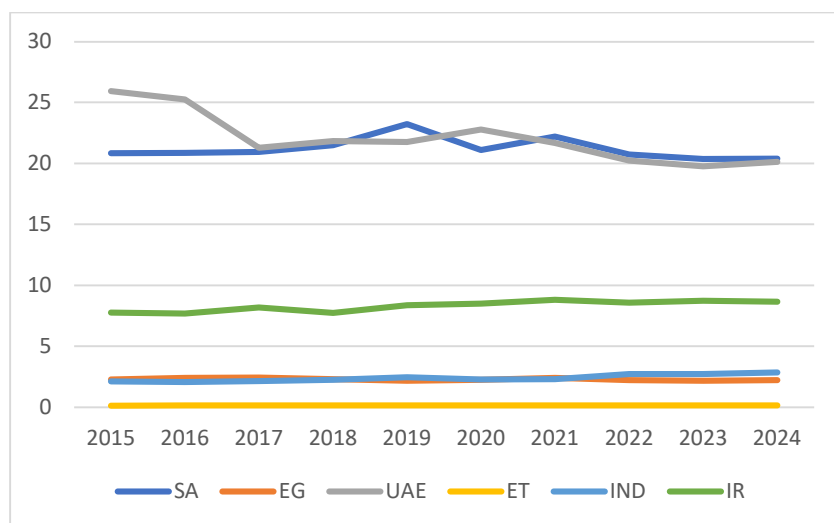
relegating climate policy to a secondary position in favour of economic stability and energy self-sufficiency objectives (Jahandideh et al., 2026).

Figure 3. CO₂ Emissions Trends in BRICS+ Countries (2015–2024, billion tonnes)



Source: Author's own elaboration based on Our World in Data

Figure 4. Per Capita CO₂ Emissions Trends in BRICS+ Countries (2015–2024, tonnes per capita)



Source: Author's own elaboration based on Our World in Data

The graphical representation of CO₂ emissions trends in BRICS+ countries (Figure 3) further reinforces the high level of heterogeneity identified in the previous analysis. In contrast to the original BRICS grouping, the expanded format includes

countries with significantly different emission profiles, ranging from major hydrocarbon-based economies to low-emission developing states. Indonesia and Iran exhibit a pronounced upward trend in total emissions, reflecting rapid economic growth, industrial expansion, and a continued reliance on fossil fuels. In contrast, countries such as Saudi Arabia and the United Arab Emirates display relatively stable but persistently high emission levels, without a clear long-term decline. Ethiopia, by comparison, remains at a very low absolute level of emissions, despite a gradual increase over time, highlighting the asymmetry in global emission contributions. A similar pattern of differentiation is evident in per capita CO₂ emissions (Figure 4), where disparities between countries become even more pronounced. Oil-exporting states such as Saudi Arabia and the United Arab Emirates record exceptionally high per capita emissions, reflecting energy-intensive consumption patterns and structural dependence on hydrocarbons. By contrast, countries such as Egypt and Indonesia remain at moderate levels, while Ethiopia continues to exhibit extremely low per capita emissions. These differences illustrate not only variations in economic structure and energy use, but also broader inequalities in development and responsibility within the global climate system. The observed differences in emission trajectories can therefore be interpreted as the result of a combination of structural economic factors and divergent political commitments. In major emitters such as China, India, and Indonesia, emissions are largely driven by fossil fuel-based energy production, particularly coal. In contrast, oil-exporting economies are characterised by high emissions linked to hydrocarbon extraction and domestic energy consumption. At the same time, variation in long-term climate commitments further contributes to these trends. While some states have adopted relatively earlier net-zero targets (e.g. Brazil by 2050), others have set later timelines (e.g. China by 2060) or maintain less clearly defined long-term strategies. Taken together, these findings highlight that the BRICS+ format represents an even more internally differentiated group than the original BRICS framework. This diversity significantly complicates the coordination of climate policies and underscores the challenges of achieving collective progress toward global decarbonisation goals. At the same time, it confirms that any meaningful assessment of climate performance must take into account both structural economic conditions and the political context of national climate commitments (Climate Action Tracker, n.d.).

From a broader analytical perspective, the findings of this study are consistent with existing research on the challenges of climate policy implementation in emerging economies, which emphasises the tension between economic development and decarbonisation efforts (e.g. IEA, 2023; World Bank, 2022). In line with the concept of the implementation gap, the results indicate that ambitious climate commitments are not always reflected in actual emission trajectories. This is particularly evident in rapidly developing economies, where structural dependence on fossil fuels and economic growth priorities continue to limit the effectiveness of

climate policies. At the same time, the results confirm that national circumstances, including economic structure and institutional capacity, play a crucial role in shaping climate outcomes.

Conclusion

The comparative analysis of CO₂ emissions trends in BRICS countries and the expanded BRICS+ format over the period 2015–2024 demonstrates that the adoption of the Paris Agreement did not lead to a uniform or systematic shift in the emissions trajectories of these states. Empirical evidence confirms a high degree of heterogeneity in approaches, capacities, and political priorities, with differences largely shaped by levels of economic development, energy structures, and geopolitical positioning. In terms of absolute emissions, China and India remain the primary drivers of global emissions growth, reflecting a persistent tension between economic expansion and climate commitments. Russia and Iran exhibit consistently high emissions intensity, pointing to the limited transformative capacity of economies heavily dependent on fossil fuels and to the marginal prioritisation of climate policy in the context of geopolitical and security concerns. By contrast, Brazil and South Africa display some potential for emissions stabilisation or modest decline, albeit without clear evidence of a long-term decarbonisation trajectory.

The expanded BRICS format further illustrates profound inequalities in emissions responsibility, most notably when comparing Ethiopia's extremely low per capita emissions with the very high levels observed in Saudi Arabia and the United Arab Emirates. These disparities reinforce the relevance of the principle of "common but differentiated responsibilities," which is central to the legitimacy of global climate policy, while simultaneously complicating efforts to achieve consensus on more ambitious measures.

From a political science perspective, the findings confirm the structural limitations of the Paris Agreement, particularly its voluntary nature and the absence of effective sanctioning mechanisms. Although BRICS countries formally endorse global climate objectives, the empirical data reveal a persistent gap between political discourse and actual implementation. Without substantial reform of energy systems, enhanced technological transfer, and stronger incentive-based mechanisms, the role of BRICS in global decarbonisation is likely to remain ambivalent rather than transformative. The results of this study therefore suggest that the success of global climate policy will depend to a significant extent on the ability to integrate BRICS countries into a more binding and coordinated governance framework capable of reconciling legitimate development ambitions with the imperative of rapid global CO₂ emissions reduction.

References

- Abdallah, L. – Shennawy, T. (2017, March). Evaluation of CO₂ emissions from electricity generation in Egypt: Present Status and Projections to 2030. *ICCEEE*. https://www.researchgate.net/publication/360007032_Evaluation_of_CO_2_emissions_from_electricity_generation_in_Egypt_Present_Status_and_Projections_to_2030 (last accessed on 20.04.2026).
- Aydin, R. – Olabi, A. – AlShishabi, S. – Lail, L. (2026, March). Sustainable electricity mix planning for the United Arab Emirates using a multi-objective optimization modeling. *Energy Nexus*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2772427125002499> (last accessed on 20.04.2026).
- Bendunski, M. (2020, December 9). Paris agreement vs. Kyoto protocol. *Care About Climate*. <https://www.careaboutclimate.org/blog/paris-agreement-vs-kyoto-protocol-comparison-chart> (last accessed on 31.01.2026)
- Boehringer, Ch. (2003, February). The Kyoto Protocol: A Review and Perspectives. *Oxford Review of Economic Policy*. https://www.researchgate.net/publication/23755618_The_Kyoto_Protocol_A_Review_and_Perspectives (last accessed on 21.04.2026)
- BRICS (n.d.). About the BRICS. <https://brics.br/en/about-the-brics> (last accessed on 19.04.2026).
- Cairo University and International Organization for Migration (IOM). (2025). Climate Change and Migration. *IOM*. <https://crisisresponse.iom.int/sites/g/files/tmzbd1481/files/uploaded-files/Climate-Change-and-Migration-2025.pdf> (last accessed 20.04.2026).
- Climate Action Tracker. (n.d.). Net Zero Targets. <https://climateactiontracker.org/countries/china/net-zero-targets/> (last accessed on 19.04.2026).
- Desai, N. (2025, October 31). The case remains for common but differentiated responsibility in climate mitigation. *The India Forum*. <https://www.theindiaforum.in/climate-change/global-agreement-climate-mitigation> (last accessed on 31.01.2026)
- Finn, O. – Brockway, P. (2023, January). Much broader than health: Surveying the diverse co-benefits of energy demand reduction in Europe. *Energy Research & Social Science*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629622003930> (last accessed 19.04.2026).
- Gates, B. (2021). *Ako sa vyhnúť klimatickej katastrofe*. IKAR
- Huang, M. – Zhai, P. (2021, April). Achieving Paris Agreement temperature goals requires carbon neutrality by middle century with far-reaching transitions in the whole society. *Advances in Climate Change Research*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1674927821000435> (last accessed 21.04.2026).
- Hulio, M. – Seraj, M. – Ecevit, A. – Tursoy, T. (2023, August). Russia-Ukraine war impacts on climate initiatives and sustainable development objectives in top European gas importers. *Environmental Science and Pollution Research*. https://www.researchgate.net/publication/373141011_Russia-Ukraine_war_impacts_on_climate_initiatives_and_sustainable_development_objectives_in_top_European_gas_importers (last accessed on 20.04.2026).
- Chateau, J. – Dang, G. – MacDonald, M. – Spray, J. – Thube, S. (2023, October). A Framework for Climate Change Mitigation in India. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2023/english/wpica2023218-print-pdf.pdf> (last accessed on 20.04.2026).
- International Energy Agency. (2025). *Global energy review 2025: CO₂ emissions*. <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2025/co2-emissions> (last accessed on 31.01.2026)

- International Labour Organization. (2018, May 14). 24 million jobs to open up in the green economy. <https://www.ilo.org/resource/news/24-million-jobs-open-green-economy-0> (last accessed on 31.01.2026)
- Jahandideh, M. – Mahmoudi, A. – Rashidi, S. – Valipour, M. – Zirak, S. (2026, May). Leveraging renewable energy for mitigating greenhouse gas emissions in Iran. *Energy Conversion and Management: X*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590174526001157> (last accessed on 20.04.2026).
- Jones, V. (2011). *Zelená ekonomika: Jedno řešení pro dva nejpálčivější problémy naší doby*. Vyšehrad.
- Kim, Y. – Min, K. – Cho, S. (2025, December). Energy transitions post–Russia–Ukraine war: challenges and policy implications in Germany and Italy. *The Electricity Journal*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1040619025000636> (last accessed on 20.04.2026).
- Msimango, N. – Orffer, C. – Lotz, R. (2023, December). South Africa's energy policy: Prioritizing competition and climate change for decarbonisation. *Energy Policy*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301421523004007> (last accessed on 20.04.2026).
- Nasir, M. – Bengi, K. (2024, July). The energy mix dilemma in Indonesia in achieving net zero emissions by 2060. *ASEAN Natural Disaster Mitigation and Education Journal*. https://www.researchgate.net/publication/382768217_The_energy_mix_dilemma_in_Indonesia_in_achieving_net_zero_emissions_by_2060 (last accessed on 20.04.2026).
- Our World in Data. (n.d.). CO₂ emissions: How much CO₂ does the world emit? Which countries emit the most? <https://ourworldindata.org/co2-emissions> (last accessed on 31.01.2026)
- Reuters. (2025, July 14). Heatwaves in Spain caused 1,180 deaths in past two months, ministry says. <https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/heatwaves-spain-caused-1180-deaths-past-two-months-ministry-says-2025-07-14> (last accessed on 31.01.2026)
- Santos, D. – Lopes, T. – Damaceno, F. – Duarte, S. (2024, September 1). Evaluation of deforestation, climate change and CO₂ emissions in the Amazon biome using the Moran Index. *Journal of South American Earth Sciences*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0895981124002323> (last accessed on 20.04.2026).
- Schripke, U. – Ebner, M. – Tappeiner, U. (2024, October). Effects of climate-related environmental changes on non-material benefits from human-nature interactions: A literature review. *Ecosystem Services*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212041624000573> (last accessed 20.04.2026).
- The State Council. The People's Republic of China. (2025, November 8). Full text: Carbon Peaking and Carbon Neutrality China's Plans and Solutions. https://english.www.gov.cn/archive/white-paper/202511/08/content_WS690ee812c6d00ca5f9a076cd.html (last accessed on 19.04.2026).
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (n.d.). *The Paris Agreement*. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement> (last accessed on 31.01.2026)
- Waldinger, M. (2015, May). The effects of climate change on internal and international migration: implications for developing countries. *Centre for Climate Change Economics and Policy*. <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2015/05/Working-Paper-192-Waldinger.pdf> (last accessed 20.04.2026).
- Welzer, H. (2022). *Klimatické vojny: Prečo sa budeme zabíjať v 21. storočí*. Premedia.
- World Health Organisation. (2025, July 17). Health and air pollution co-benefits of climate change mitigation. WHO. <https://www.who.int/publications/i/item/B09460> (last accessed 18.04.2026).
- World Weather Attribution. (2025, December 29). Unequal evidence and impacts, limits to adaptation: Extreme weather in 2025.

- <https://www.worldweatherattribution.org/unequal-evidence-and-impacts-limits-to-adaptation-extreme-weather-in-2025/> (last accessed on 31.01.2026)
- Yalew, A. (2022, August). The Ethiopian energy sector and its implications for the SDGs and modeling. *Renewable and Sustainable Energy Transition*.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2667095X22000022> (last accessed on 20.04.2026).
- Zhong, J. – Zhang, X. (2025, August 29). Plausible global emissions scenario for 2 °C aligned with China's net-zero pathway. *Nature Communications*. <https://www.nature.com/articles/s41467-025-62983-5> (last accessed on 20.04.2026).

A MAGYAR KÜLPOLITIKA TÁRSADALMI MEGÍTÉLÉSE 2026 TAVASZÁN

Kacziba Péter

egyetemi docens

PTE BTK, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék

ORCID 0000-0002-9567-5363

Kákai László

egyetemi tanár

PTE BTK, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék

ORCID 0000-0002-0380-4309

Dol:

10.15170/PSK.2026.07.01.06

Beküldve: 2026.05.26.

Elfogadva: 2026.06.20.

Publikálva: 2026.06.30.

Hivatkozás:

Kacziba, P. – Kákai, L. (2026): A magyar külpolitika társadalmi megítélése 2026 tavaszán. *Pólusok*, 7(1),94–110.

Egyéb Információk:

A kutatást a Nemzeti Együttműködési Alap (NEAG-KP-1-2026/1-000477 számú) támogatása tette lehetővé.

A folyóiratban megjelenő írások a Creative Commons Nevezd meg – Nem Kereskedelmi – ShareAlike 4.0 nemzetközi licenc alatt kezeltek.

CC BY-NC-SA 4.0

Absztrakt

Az adatismertetés egy 2026. március 19. és április 1. között lekérdezett, 1000 fős, országos reprezentatív online kérdőíves kutatás egyváltozós eredményeit mutatja be. A kutatás a magyar külpolitika társadalmi megítélését, a külpolitikai tájékozódás csatornáit, a hitelesnek tartott információforrásokat, valamint az Európai Unió külpolitikai szerepvállalásával és a civil szervezetek bevonásával kapcsolatos attitűdöket vizsgálta. Az eredmények a FIDESZ kormányzat külpolitikájával kapcsolatos elégedetlenséget jelzik: az érdemi választ adók többsége a legalacsonyabb értékkel minősítette a kormányzati külpolitikát, a skálaátlag 2,13. A válaszadók 45 százaléka szerint a külföldön elhangzott kormányzati üzenetek rontották Magyarország nemzetközi megítélését. A hitelességi rangsort a külpolitikai szakértők vezetik, a kormányzati szereplők a középmezőnybe szorultak. Az uniós dimenzióban a globális szerepvállalás gondolata többségi támogatást élvez, az EU közös külpolitikai irányvonalához való igazodás megítélése ugyanakkor megosztott. Az ismertetés célja az alaposztások dokumentálása és a további, magyarázó jellegű elemzések empirikus megalapozása.

Kulcsszavak: magyar külpolitika, közvélemény, külpolitikai attitűdök, online kérdőíves kutatás, Európai Unió, civil szervezetek

Kutatási előzmények és célkitűzések

A magyar külpolitikai közvélemény legrészletesebb idősoros dokumentációját az évente ismételt hazai attitűdkutatások adják. Ezek következetesen azt mutatják, hogy a magyar társadalom többsége a nyugati orientációt támogatja, a NATO-tag-ság mögött pártokon átívelő konszenzus áll, a kormánypárti és az ellenzéki szavazók fenyegetettségpercepciói ugyanakkor jelentősen eltérnek egymástól, és a keleti nagyhatalmak megítélése erősen polarizált (Bíró-Nagy et al., 2023; Bíró-Nagy et al.,

2024; Bíró-Nagy et al., 2025). A 2024-es mérések emellett azt is rögzítették, hogy a külpolitika egyértelműen belpolitikai tényezővé vált, és a pártverseny egyik központi témájává alakult (Bíró-Nagy et al., 2024).

A hazai méréseket több nemzetközi összehasonlító adatfelvétel egészíti ki. A Pew Research Center 2024-es globális felmérése szerint a magyar felnőttek több mint 80 százaléka tartja fontosnak az ország biztonsága szempontjából a NATO-tagságot, és a szövetség megítélése az előző évhez képest javult (Pew Research Center, 2024). Ugyanezen intézet 2025-ös mérése szerint a magyarok többsége kedvezően ítéli meg az Európai Uniót, a fiatal felnőttek körében ez az arány 69 százalék (Pew Research Center, 2025). A GLOBSEC regionális trendkutatása szerint 2024-ben a magyarok 86 százaléka maradna az EU-ban és 91 százaléka a NATO-ban (Hajdu et al., 2024). Az Eurobarometer 2025. őszi hulláma uniós szinten a közös védelem- és biztonságpolitika 79 százalékos támogatottságát mérte, ami 2004 óta a második legmagasabb érték (European Commission, 2025). A hosszabb idősorok a nyugati elköteleződés időtállóságát jelzik, miközben a keleti hatalmakkal kapcsolatos vélemények fokozatos átrendeződését dokumentálják (Pew Research Center, 2009; Krekó, 2018).

Az attitűdök és a politikai döntéshozatal kapcsolatát vizsgáló szakirodalom régi vitája, hogy a közvélemény külpolitikai véleményeit a tájékoztatatlanság és a változékonyság vagy a stabilitás és racionalitás jellemzi (Almond, 1956; Lippmann, 1955; Holsti, 1992; Page & Shapiro, 1992). Az újabb szintézisek szerint az egyéni külpolitikai percepciók az elitnarratívák és a személyes tényezők együttes szűrőjén keresztül formálódnak (Zaller, 1992; Kertzer, 2023), a társadalmi vélemények politikaformáló ereje pedig az intézményrendszer centralizáltságától és a társadalom fragmentáltságától függ (Risse-Kappen, 1991; Baum & Potter, 2015). A magyar esetre alkalmazott legfrissebb elemzés szerint a hazai külpolitika-formálás a FIDESZ kormányzatok időszakában erősen centralizált, felülről vezérelt modellben működött, amelyben a kormányzat szelektíven jelenítette meg a társadalmi preferenciákat, a közvélemény tényleges befolyása pedig korlátozott (Kacziba & Kákai, 2025a; lásd még Visnovitz & Jenne, 2021; Müller & Gazsi, 2023). Ugyanez a kutatás 2024. februári adatfelvétel alapján azt is kimutatta, hogy a külpolitikai elégedettség erősen pártpreferencia-függő, és rövid időn belül is jelentősen változhat (Kacziba & Kákai, 2025a).

Jelen kutatás ezekhez az előzményekhez képest három ponton kínál új empirikus anyagot. Egyrészt a 2026. áprilisi országgyűlési választás előtti hetekben rögzíti a külpolitikai közvélemény állapotát, vagyis egy politikailag kiélezett időszak pillanatfelvételét adja. Másrészt a korábbi kutatásoknál részletesebben vizsgálja a külpolitikai tájékozódás médiakörnyezetét és a hitelesnek tartott értelmezői kör összetételét. Harmadrészt önálló kérdésblokkot szentel a civil szervezetek külpolitikai szerepének, amely a hazai attitűdkutatásokban eddig kevés figyelmet kapott (Kacziba & Kákai, 2025b). A tanulmány a rovat elvárásai szerint kifejezetten adatközlő

jellegű: célja az egyváltozós eloszlások dokumentálása, a többváltozós és magyarázó elemzéseket későbbi írásokra hagyja.

A kutatás módszertani keretel

Az online kérdőíves kutatás során 1000 főt kérdeztünk meg Magyarországon a 18 évesnél idősebb lakosság körében 2026. március 19. és április 1. között. A mintába kerültek életkori, iskolai végzettségi, nemi, településtípusú és régiós csoportok szerint reprezentálták a 18 évesnél idősebb lakosságot. A válaszadók véletlen kiválasztással kerültek a mintába. Így minden online elérhető, 18 évnél idősebb magyar lakosnak azonos esélye volt a kérdőív kitöltésére. Az adatfelvételt a Forrás Társadalomkutató Intézet bonyolította le.

Az online technológia és az internet terjedése mára átalakította a véleménykutatás területét is (Couper, 2000; Callegaro et al., 2015). A survey-kutatás harmadik korszakában az adatfelvétel súlypontja a személyes és telefonos módokról az online gyűjtött adatok felé tolódott el, hiszen szinte minden háztartásban van valamilyen formában internethozzáférés, minden korcsoport hozzáfér az internetes szolgáltatásokhoz, és aktívan használja is azokat (Groves, 2011). Ezzel párhuzamosan a vezetékes telefonok elterjedtsége rohamosan csökkent, pedig a telefonos adatfelvétel gerincét a költségek minimalizálása miatt továbbra is ez a csatorna adja. Az 50 év alatti korosztályok gyakorlatilag nem rendelkeznek vezetékes elérhetőséggel. A személyes megkérdezéses kutatások esetében komoly akadályt jelent, hogy az iparági tapasztalatok szerint folyamatosan csökken a válaszadási hajlandóság, a kérdezőbiztosok egyre nehezebben jutnak be az emberekhez (Brick & Williams, 2013). Ezek a tényezők a hagyományos módszerek tekintetében erősen csökkentik a véletlen mintavétel ideális megvalósulásának esélyét, míg a telefonos vagy a személyes kérdezés az online adatfelvételnél versenyképesebb minőségű és költséghatékonyabb megoldást biztosíthat.

Az online kérdőívek célbajuttatásához használt technológiák eleve biztosítják a három legfontosabb reprezentativitási szempont, a nem, az életkor és a lakóhely érvényre jutását. Ezek az adatok megbízhatóak, hiszen olyan információn alapulnak, amelyet a felhasználók maguk adtak meg a közösségi médiában, mégpedig annak tudatában, hogy ismerősi hálójuk látja azokat, vagyis a téves vagy megtévesztő adattartalom esélye csökken. Az alkalmazott eljárás kezeli a véletlen mintavétel matematikai jellegzetességeit, ezért online kérdezés során teljes értékű, reprezentatív véletlenminta hozható létre. Az online adatfelvétel minőségével foglalkozó módszertani irodalom hangsúlyozza, hogy a mintavételi eljárás átláthatósága és a lefedettségi torzítások kezelése az érvényesség alapfeltétele (Baker et al., 2010; Tourangeau et al., 2013). Mivel az így elvégzett online kutatás minden szempontból megfelel a véletlen, reprezentatív mintavétel szabályainak, és a kérdezéstechnika sem tér el jelentősen attól, ahogy a válaszadók személyesen válaszolják meg a kérdőív kérdéseit, az online

kérdőíves kutatás adatai összehasonlíthatók bármely korábbi személyes vagy telefonos adatfelvétel adataival.

A nyers adatokat utólagos rétegzéssel, iteratív arányosítással súlyoztuk a Központi Statisztikai Hivatal népességi adataihoz igazítva, a nem, az életkor, az iskolai végzettség, a településtípus és a régió dimenziói mentén. A súlyozott minta összetétele megfelel a 18 évesnél idősebb magyar népesség szerkezetének: 47 százalék férfi és 53 százalék nő, a 60 év feletti aránya 29 százalék, a legfeljebb alacsonyfokú végzettségűeké 29 százalék, a diplomásoké 18 százalék, a községekben élőké 37 százalék, a fővárosiaké 14 százalék. Az 1000 fős egyszerű véletlen mintához tartozó elméleti mintavételi hiba 95 százalékos megbízhatósági szinten legfeljebb $\pm 3,1$ százalékpont, a súlyozás miatt az egyes részcsoportokra vonatkozó becslések bizonytalansága ennél nagyobb lehet. A pártpreferencia-kérdés alapján a súlyozott mintában a válaszadók 27 százaléka kormánypárti, 39 százaléka a legnagyobb ellenzéki párt szavazója, 7 százaléka a régi ellenzéki pártok támogatója, 27 százaléka pártpreferencia nélküli vagy bizonytalan. A kérdőív kitöltése önkéntes és anonim volt, a kutatás során a válaszadók azonosítására alkalmas adatot nem gyűjtöttünk. Az ismertetésben közölt valamennyi érték súlyozott adat. A százalékos értékek a matematikai kerekítés miatt nem feltétlenül adnak ki pontosan 100 százalékot. Skálaátlagot csak az ötfokú, kvázi-intervallum skálaként kezelt kérdéseknél közlünk, a nominális és a háromkategóriás ordinális kérdéseknél a százalékos megoszlás az elemzés alapja.

Az egyváltozós eredmények ismertetése

Külpolitikai érdeklődés és tájékozódás

A minta internethasználati szempontból erős aktivitást mutat: a megkérdezettek 74 százaléka naponta, további 12 százaléka hetente többször használta az internetet, a teljes elzárkózás aránya 1 százalék (1. ábra). A magyar külpolitika történéseit a válaszadók 12 százaléka követte naponta, 31 százaléka hetente néhány alkalommal, 24 százaléka havonta néhány alkalommal, és mintegy negyedük évente néhányszor vagy ennél is ritkábban tájékozódott (2. ábra). A külpolitikai hírfogyasztás elsődleges terépe az online tér: a válaszadók 37 százaléka hazai internetes híroldalakon, 27 százaléka hazai televíziókban, 14 százaléka a közösségi médiában követte az elmúlt két év külpolitikai eseményeit, a nyomtatott sajtó szerepe marginális volt (3. ábra). A közösségi médián belül a Facebook volt a meghatározó felület 68 százalékos említési aránnyal, ezt az Instagram és a TikTok követte 51-51 százalékkal, a Telegram 32, a Twitter 19 százalékot ért el, miközben a válaszadók 20 százaléka egyik felületen sem találkozott külpolitikai hírekkel (4. ábra). Az online külpolitikai tartalmakhoz kapcsolódó felhasználói aktivitás alacsony szintet jelez: a megkérdezettek mindössze 12 százaléka szólt hozzá külpolitikai hírekhez a közösségi médiában vagy az online sajtó felületein, 72 százalék pedig soha nem kommentált ilyen típusú tartalmakat (5. ábra).

A magyar külpolitika megítélése és a hitelességi rangsor

Az eredmények jelzik, hogy a 2026-os választást közvetlenül megelőző időszakban a magyar külpolitika társadalmi megítélése kifejezetten negatív volt. Az ötfokú skálán a megkérdezettek 52 százaléka az egyáltalán nem elégedett választ adta, és mindössze 10 százalék mondta magát nagyon elégedettnek, a skálaátlag 2,13 (6. ábra). A kormányzati külpolitikai kommunikáció nemzetközi hatását is többségében kedvezőtlennek látták a válaszadók: 45 százalék szerint az elmúlt két évben külföldön elmondott kormányzati üzenetek rontották Magyarország megítélését, 27 százalék szerint javították, 21 százalék szerint nem változtattak rajta (7. ábra). Az uniós összehasonlítást firtató kérdések vegyesebb képet mutatnak. A koronavírus-járványra adott magyar választ a megkérdezettek 36 százaléka ítélte az EU-s átlagnál rosszabbnak, 18 százaléka jobbnak, 23 százaléka ugyanolyannak (8. ábra). Az orosz–ukrán háború kirobbanására adott reakció esetében a relatív többség, 36 százalék az uniós átlaggal azonos teljesítményt érzékelt, 19 százalék rosszabb, 16 százalék jobb választ, miközben itt kiugróan magas, 29 százalék a bizonytalanok aránya (9. ábra). Utóbbi esetekben megjegyzendő, hogy a kérdéssor nem definiálta az „uniós átlagot”, ebből következően azt a válaszadók egyéni percepciói döntötték el. A hitelességi rangsor élén a külpolitikai szakértők állnak, a megkérdezettek 55 százaléka sorolta őket a három leghitelesebb értelmező közé. Őket az ellenzéki politikusok (42 százalék) és a semleges sajtó (40 százalék) követi. A kormányzati szereplők a középmezőnyben helyezkedtek el: a külügyminisztert 25, a miniszterelnököt 24, a kormányzati sajtót 17, a kormányzati politikusokat általában 15 százalék említette (10. ábra).

Az Európai Unió külpolitikai szerepe

Az uniós külpolitikai prioritások rangsorát két téma uralta: a válaszadók 62 százaléka a migráció és a menekültügy kezelését, 60 százaléka az orosz–ukrán háború kezelését és az európai biztonság erősítését sorolta a három legfontosabb terület közé. A klímaváltozás és a zöld átmenet 43, az Egyesült Államokkal és a szövetségeseikkel fenntartott kapcsolatok erősítése 31, a bővítés 30 százalékot ért el (11. ábra). Az EU globális szereplőként való fellépésével a megkérdezettek fele egyetértett, a skálaátlag 3,40 (12. ábra). Az EU közös külpolitikai irányvonalához való magyar igazodás kérdése ennél jóval megosztóbb: 21 százalék szerint egyáltalán nem kell igazodni, 13 százalék szerint teljes mértékben igazodni kell, a skálaátlag 2,79, miközben a válaszadók 29 százaléka nem foglalt állást (13. ábra).

Civil szervezetek a külpolitikai döntéshozatalban

A civil szervezetek uniós külpolitikai bevonását a megkérdezettek 46 százaléka tartotta inkább vagy nagyon fontosnak, a skálaátlag 3,26 (14. ábra). A válaszadók szerint a civilek leginkább az emberi jogok és a demokrácia védelme (66 százalék), a korrupció elleni fellépés és a jogállamiság erősítése (51 százalék), valamint a klíma-

és környezetpolitika (49 százalék) területén képesek befolyásolni az EU külpolitikáját (15. ábra). Megosztottabb a kép abban a kérdésben, hogy az EU feltételként szabja-e a partnerországoknak a civil szervezetek szabad működését: a skálaátlag 2,73, az elutasító oldal (az 1-es és a 2-es érték együtt 44 százalék) valamivel erősebb a támogatónál (a 4-es és az 5-ös érték együtt 26 százalék) (16. ábra). A magyar külpolitikai döntéshozatalba való civil bevonás megítélése kétpólusú: a megkérdezettek 25 százaléka egyáltalán nem tartja fontosnak, 24 százaléka viszont nagyon fontosnak, a skálaátlag 3,01 (17. ábra).

A kutatás korlátai

Az eredmények értelmezésekor néhány korlátot szükséges ismertetni. Az online adatfelvétel a definíciójából adódóan csak az internetet használó népességet éri el, ezért az internettől teljesen elzárkózó, jellemzően idősebb és alacsonyabb státuszú csoportok alulreprezentáltak lehetnek, a súlyozás ezt a lefedettségi torzítást csak részben tudja korrigálni (Couper 2000; Baker et al. 2010). Az adatfelvétel a 2026. áprilisi országgyűlési választás előtti kampányidőszakra esett, ezért a külpolitikai elégedettségre és a hitelességre vonatkozó válaszokat a felfokozott politikai környezet és a kampánytematika befolyásolhatta. A magas bizonytalansági arányok egyes kérdéseknél, különösen az uniós összehasonlítást és az uniós igazodást firtató témáknál, arra utalnak, hogy a válaszadók egy része nem rendelkezett kikristályosodott vagy rögzült véleménnyel, ami az eloszlások stabilitását korlátozza. Az egyváltozós elemzés természeténél fogva nem tár fel összefüggéseket, ezért a pártpreferencia, a demográfiai háttér és az attitűdök kapcsolatának vizsgálata külön tanulmányt igényel. A kérdőív önkirőltes jellege miatt a kérdések értelmezését nem lehetett kérdezőbiztosi segítséggel egységesíteni.

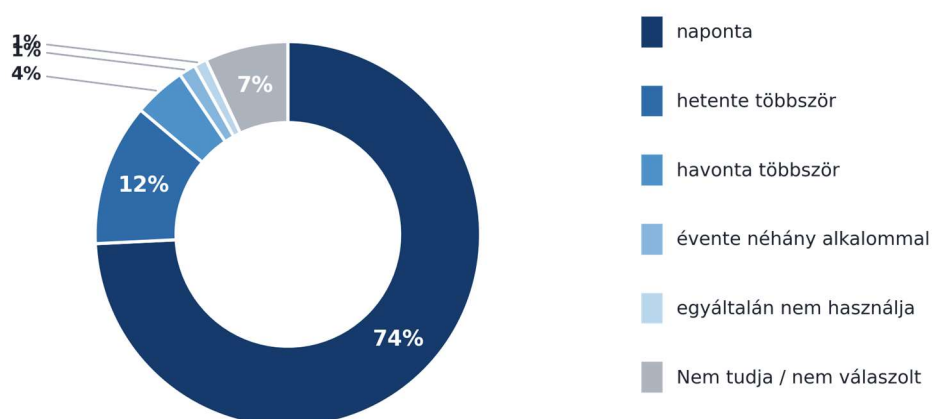
Összegzés

A 2026 tavaszán felvett adatok a magyar külpolitikai közvélemény három jellegzetességét rajzolják ki. Az első a jelenlegi kormányzati külpolitikával szembeni erős és koncentrált elégedetlenség, amelyet a 2,13-as skálaátlag és a kormányzati üzenetek imázsromboló hatásának többségi érzékelése jelez. Ez az eredmény jelentős elmozdulás a korábbi mérésekhez képest, amelyek a háború kitörése utáni időszakban még javuló elégedettséget dokumentáltak (Kacziba & Kákai, 2025a). A második jellegzetesség a hitelességi hierarchia átrendeződése: az értelmezői rangsort a külpolitikai szakértők vezetik, a kormányzati szereplők a középmezőnybe szorultak, ami a kormányzati kommunikációs dominancia korlátaira utal. A harmadik jellegzetesség az uniós dimenzió kettőssége: az EU globális szerepvállalásának gondolata többségi támogatást élvez, és a prioritási rangsor a migráció és a háború kezelését emeli ki, az EU közös külpolitikai irányvonalához való magyar igazodás kérdésében ugyanakkor

a társadalom megosztott, magas bizonytalansági arány mellett. A civil szervezetek külpolitikai szerepének megítélése szintén kétpólusú, ami összhangban áll a civil szektor átpolitizálódott hazai helyzetével (Kákai & Glied, 2017). Az itt közölt alapeloszlások a további, magyarázó jellegű elemzések kiindulópontjául szolgálnak, amelyek elsődleges feladata a pártpreferencia és a szociodemográfiai háttér attitűdformáló szerepének feltárása lesz.

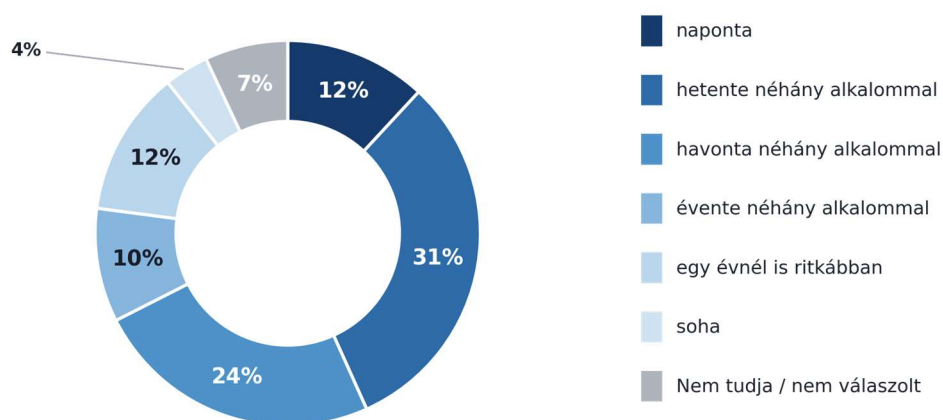
Mellékletek

1. ábra: Milyen gyakran használja Ön az internetet?



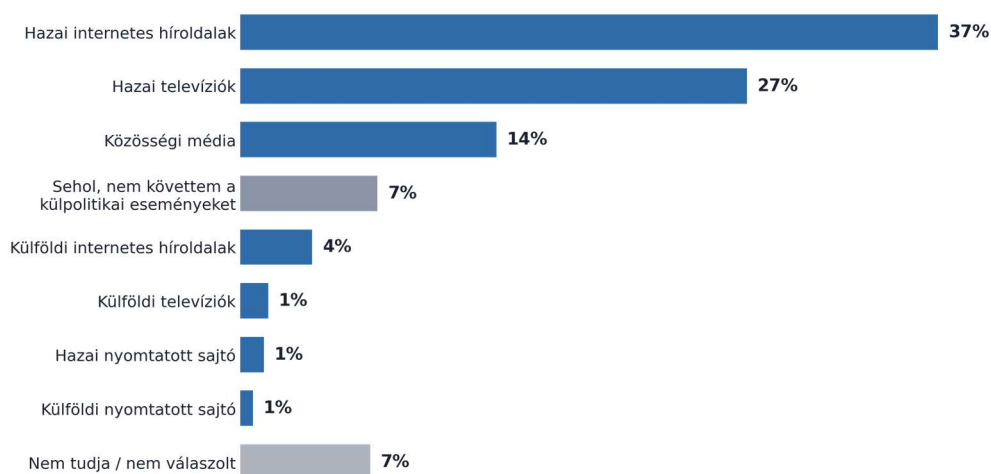
Az összes megkérdezett körében, $N = 1000$. A százalékos értékek matematikai kerekítés miatt nem feltétlenül adnak ki pontosan 100%-ot.

2. ábra: Ön milyen gyakran követi a magyar külpolitika történéseit?



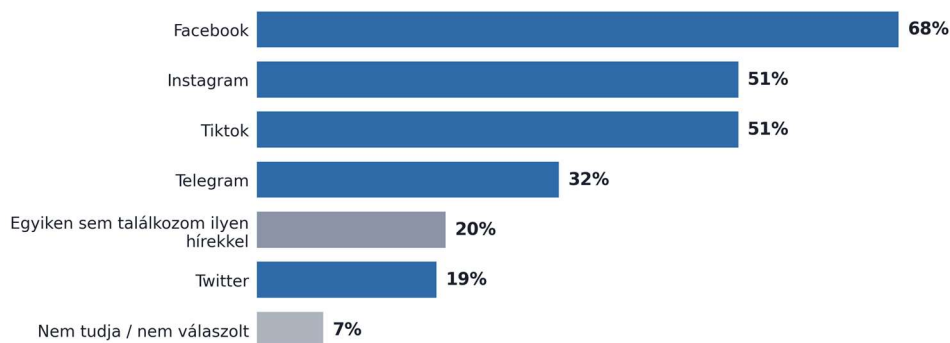
Az összes megkérdezett körében, $N = 1000$. A százalékos értékek matematikai kerekítés miatt nem feltétlenül adnak ki pontosan 100%-ot.

3. ábra: Hol követte a magyar külpolitika eseményeit az elmúlt két évben?



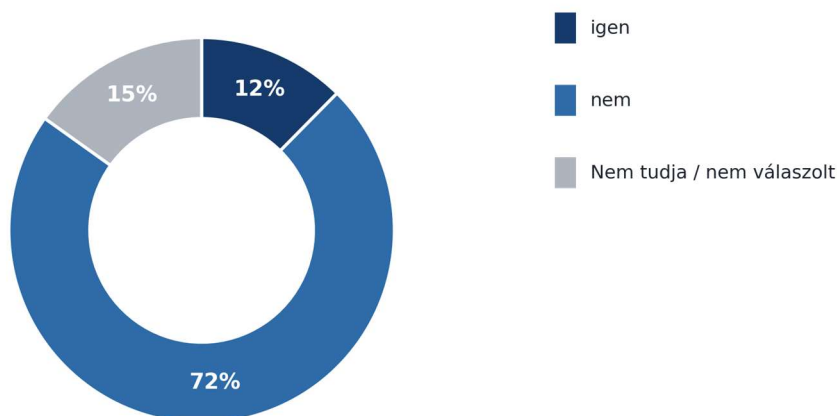
Az összes megkérdezett körében, $N = 1000$. A százalékos értékek matematikai kerekítés miatt nem feltétlenül adnak ki pontosan 100%-ot.

4. ábra: A közösségi médiában hol találkozik leggyakrabban külpolitikai hírekkel?



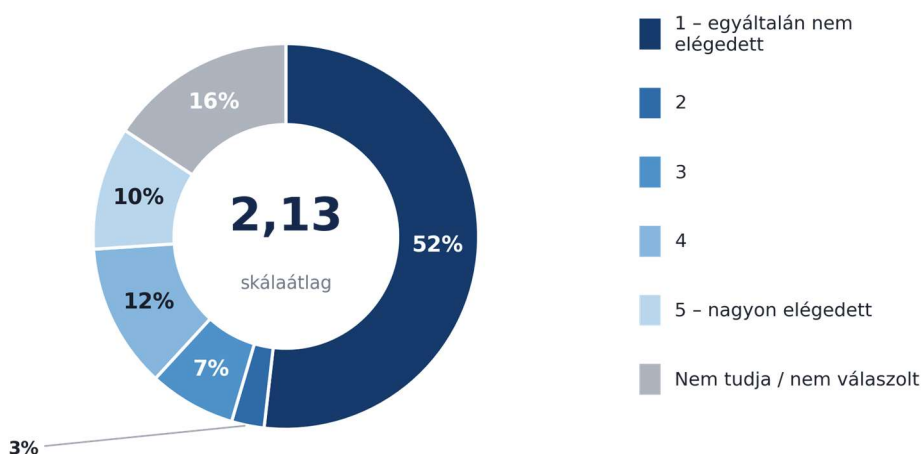
Az összes megkérdezett körében, $N = 1000$. Három válasz jelölhető, ezért az értékek összege meghaladja a 100%-ot. Az értékek azt mutatják, a megkérdezettek hány százaléka említette az adott lehetőséget (max. három válasz).

5. ábra: Ön szokott a közösségi médiában vagy az online sajtó felületein hozzászólni a külpolitikai hírekhez?



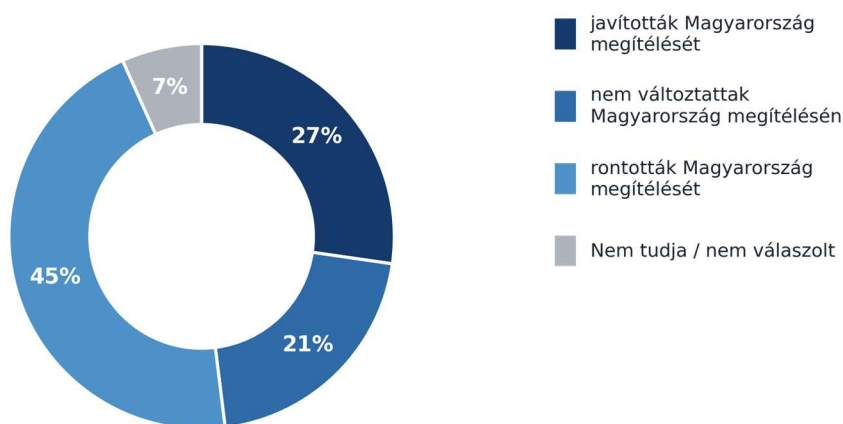
Az összes megkérdezett körében, $N = 1000$. A százalékos értékek matematikai kerekítés miatt nem feltétlenül adnak ki pontosan 100%-ot.

6. ábra: Önnek mi a véleménye Magyarország jelenlegi külpolitikájáról?



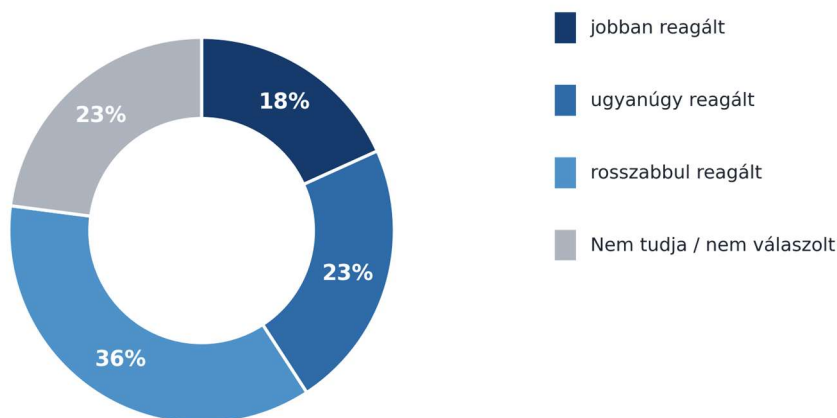
Az összes megkérdezett körében, $N = 1000$. A skálaátlag az 1–5 skálán, az érdemi (1–5-öt választó) válaszadók körében számolva. A százalékos értékek matematikai kerekítés miatt nem feltétlenül adnak ki pontosan 100%-ot.

7. ábra: Ön szerint az elmúlt két évben a külföldön elmondott magyar kormányzati üzenetek milyen hatást gyakoroltak Magyarország megítélésére?



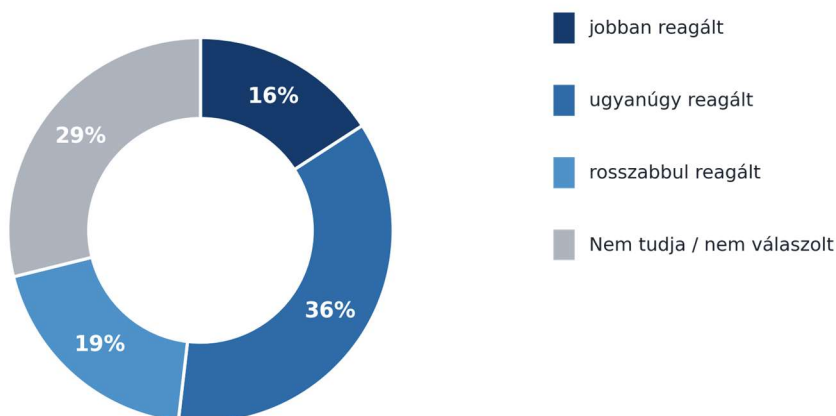
Az összes megkérdezett körében, $N = 1000$. A százalékos értékek matematikai kerekítés miatt nem feltétlenül adnak ki pontosan 100%-ot.

8. ábra: Ön szerint a magyar külpolitika az EU-s átlagnál jobban vagy rosszabbul reagált a koronavírus-járvány kihívásaira?



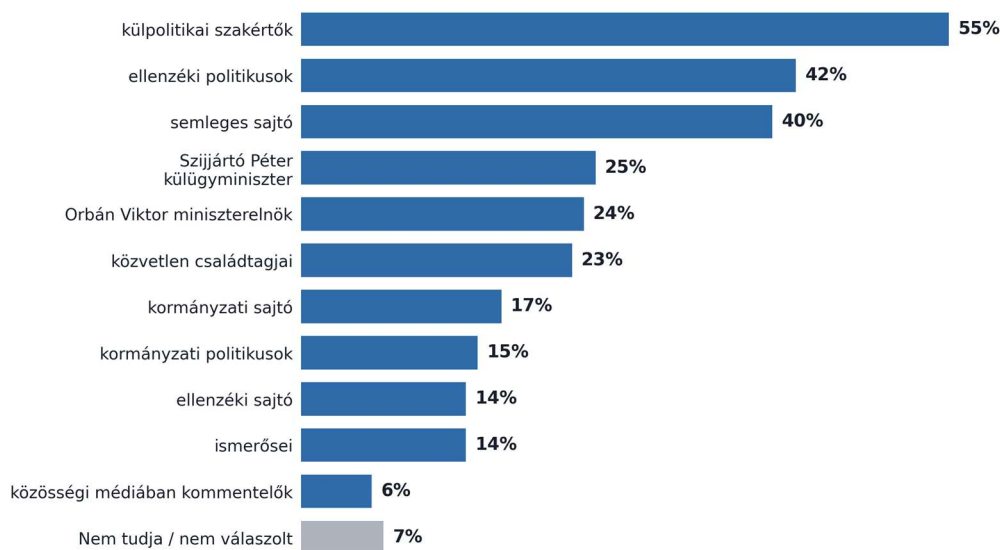
Az összes megkérdezett körében, $N = 1000$. A százalékos értékek matematikai kerekítés miatt nem feltétlenül adnak ki pontosan 100%-ot.

9. ábra: Ön szerint a magyar külpolitika az EU-s átlagnál jobban vagy rosszabbul reagált az orosz–ukrán háború kirobbanására?



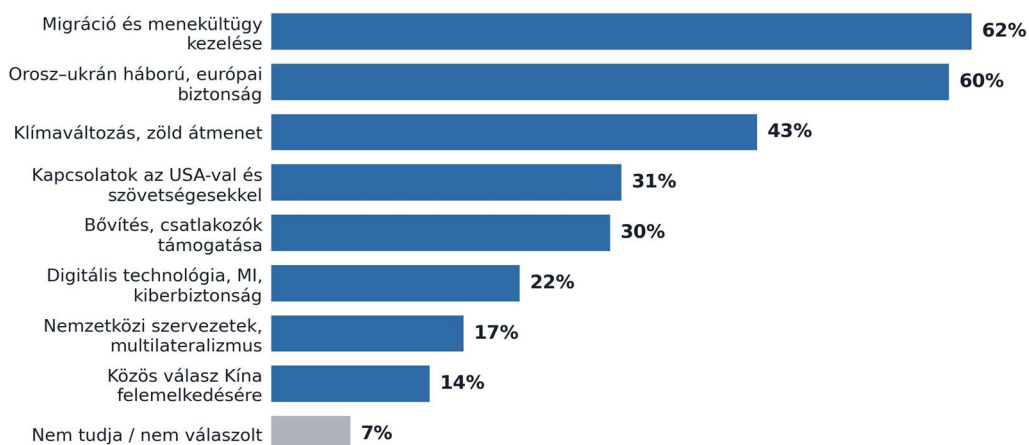
Az összes megkérdezett körében, $N = 1000$. A százalékos értékek matematikai kerekítés miatt nem feltétlenül adnak ki pontosan 100%-ot.

10. ábra: Ön kinek a külpolitikai magyarázatait tekinti hitelesnek?



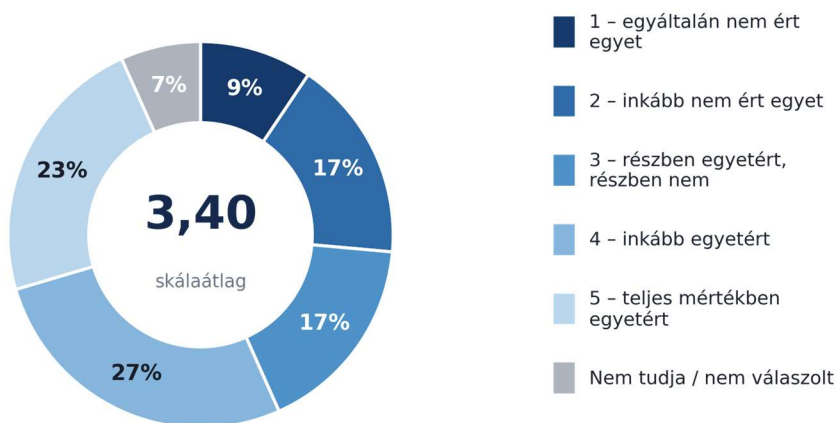
Az összes megkérdezett körében, $N = 1000$. Három válasz jelölhető, ezért az értékek összege meghaladja a 100%-ot. Az értékek azt mutatják, a megkérdezettek hány százaléka említette az adott lehetőséget (max. három válasz).

11. ábra: Ön szerint mely területeken kellene az Európai Uniónak elsődlegesen külpolitikai szerepet vállalnia?



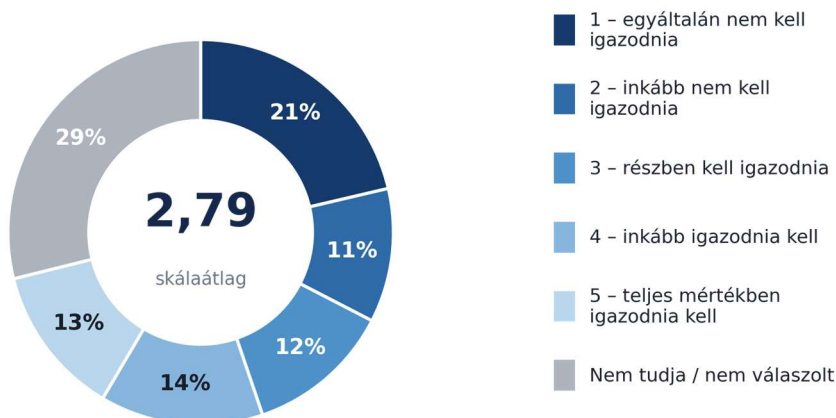
Az összes megkérdezett körében, $N = 1000$. Három válasz jelölhető, ezért az értékek összege meghaladja a 100%-ot. Az értékek azt mutatják, a megkérdezettek hány százaléka említette az adott lehetőséget (max. három válasz).

12. ábra: Ön mennyire ért egyet vagy nem ért egyet azzal, hogy az Európai Uniónak „globális szereplőként” kell fellépnie a külpolitikában?



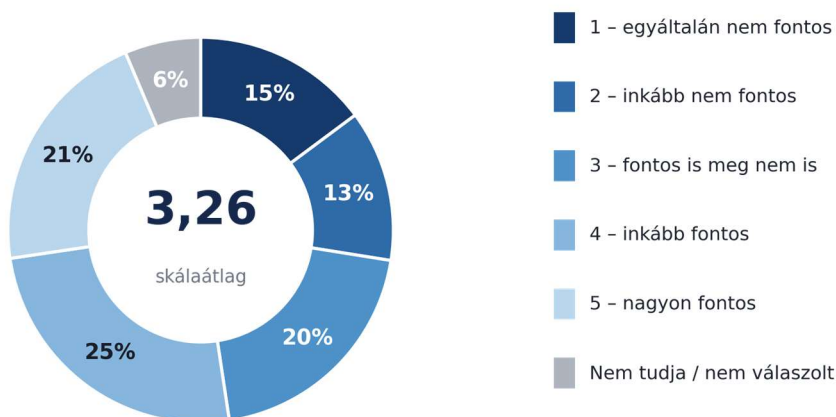
Az összes megkérdezett körében, $N = 1000$. A skálaátlag az 1–5 skálán, az érdemi (1–5-öt választó) válaszadók körében számolva. A százalékos értékek matematikai kerekítés miatt nem feltétlenül adnak ki pontosan 100%-ot.

13. ábra: Ön szerint a magyar külpolitikának mennyire kell vagy nem kell igazodnia az EU közös külpolitikai irányvonalához?



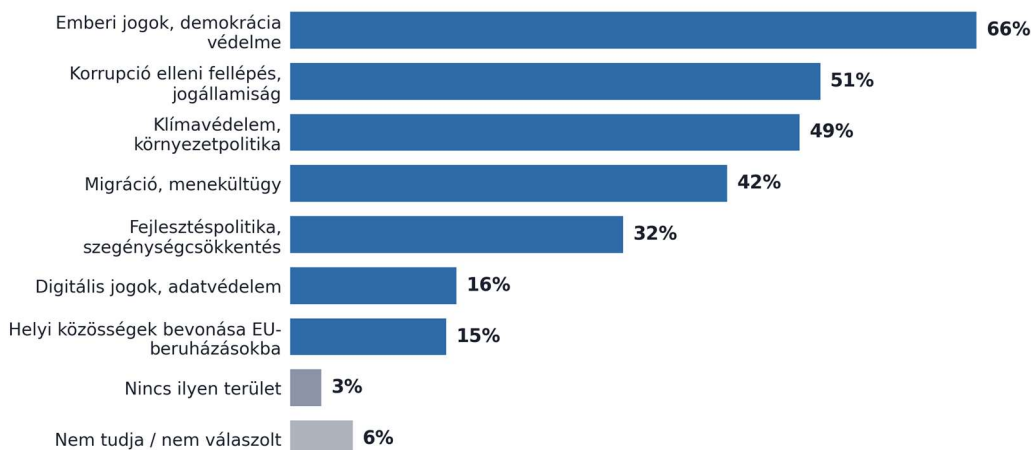
Az összes megkérdezett körében, $N = 1000$. A skálaátlag az 1–5 skálán, az érdemi (1–5-öt választó) válaszadók körében számolva. A százalékos értékek matematikai kerekítés miatt nem feltétlenül adnak ki pontosan 100%-ot.

14. ábra: Ön szerint mennyire fontos vagy nem fontos, hogy az EU külpolitikai döntéshozatalába bevonják a civil szervezeteket?



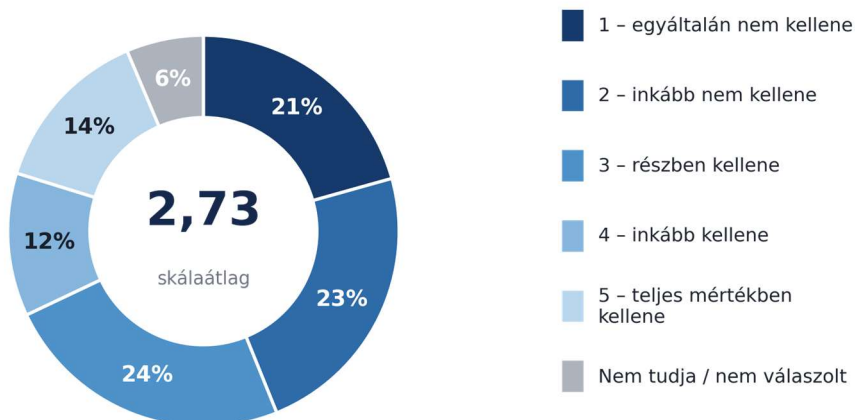
Az összes megkérdezett körében, $N = 1000$. A skálaátlag az 1–5 skálán, az érdemi (1–5-öt választó) válaszadók körében számolva. A százalékos értékek matematikai kerekítés miatt nem feltétlenül adnak ki pontosan 100%-ot.

15. ábra: Ön szerint a civil szervezetek milyen területeken tudják leginkább befolyásolni az EU külpolitikáját?



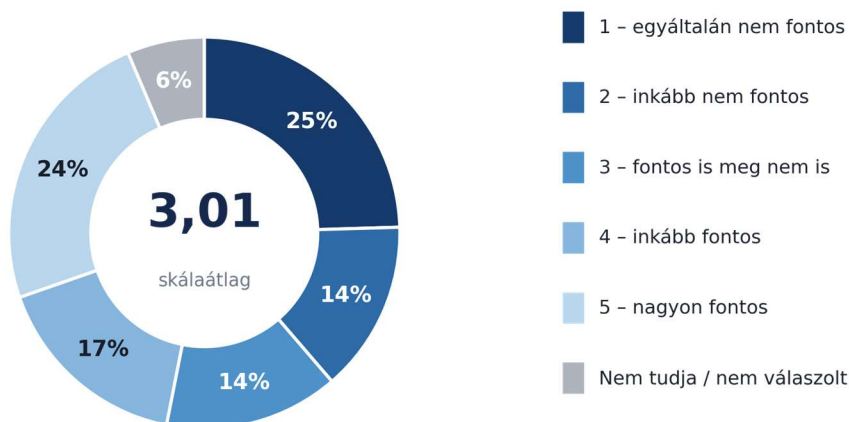
Az összes megkérdezett körében, $N = 1000$. Három válasz jelölhető, ezért az értékek összege meghaladja a 100%-ot. Az értékek azt mutatják, a megkérdezettek hány százaléka említette az adott lehetőséget (max. három válasz).

16. ábra: Ön szerint az Európai Uniónak mennyire kellene vagy nem kellene feltételként szabnia a tagországoknak, hogy biztosítsák a civil szervezetek szabad működését és bevonását a döntéshozatalba?



Az összes megkérdezett körében, $N = 1000$. A skálaátlag az 1–5 skálán, az érdemi (1–5-öt választó) válaszadók körében számolva. A százalékos értékek matematikai kerekítés miatt nem feltétlenül adnak ki pontosan 100%-ot.

17. ábra: Ön szerint mennyire fontos vagy nem fontos, hogy a magyar külpolitikai döntéshozatalba bevonják a civil szervezeteket (például jogvédő, fejlesztéspolitikai, környezetvédő szervezeteket)?



Az összes megkérdezett körében, $N = 1000$. A skálaátlag az 1–5 skálán, az érdemi (1–5-öt választó) válaszadók körében számolva. A százalékos értékek matematikai kerekítés miatt nem feltétlenül adnak ki pontosan 100%-ot.

Irodalomjegyzék

- Almond, G. A. (1956). Public opinion and national security policy. *Public Opinion Quarterly*, 20(2), 371–378. <https://doi.org/10.1086/266634>
- Baker, R., Blumberg, S. J., Brick, J. M., Couper, M. P., Courtright, M., Dennis, J. M., Dillman, D., Frankel, M. R., Garland, P., Groves, R. M., Kennedy, C., Krosnick, J., Lavrakas, P. J., Lee, S., Link, M., PiekarSKI, L., Rao, K., Thomas, R. K., & Zahs, D. (2010). Research synthesis: AAPOR report on online panels. *Public Opinion Quarterly*, 74(4), 711–781. <https://doi.org/10.1093/poq/nfq048>
- Baum, M. A., & Potter, P. B. K. (2015). *War and democratic constraint: How the public influences foreign policy*. Princeton University Press.
- Bíró-Nagy, A., Juhász, V., Szászi, Á., & Varga, A. (2023). A világ magyar szemmel: Külpolitikai attitűdök Magyarországon 2023-ban. *Policy Solutions – Friedrich-Ebert-Stiftung*. https://real.mtak.hu/183312/1/policy_solutions_a_vilag_magyar_szemmel.pdf
- Bíró-Nagy, A., Molnár, K., Szászi, Á., & Varga, A. (2024). A világ magyar szemmel: Külpolitikai attitűdök Magyarországon 2024-ben. *Policy Solutions – Friedrich-Ebert-Stiftung*. https://www.policysolutions.hu/userfiles/Policy_Solutions_A_vilag_magyar_szemmel_2024.pdf
- Bíró-Nagy, A., Katona, B., Kósa, L., Molnár, K., & Varga, A. (2025). A világ magyar szemmel: Külpolitikai attitűdök Magyarországon 2025-ben. *Policy Solutions – Friedrich-Ebert-Stiftung*. https://policysolutions.hu/userfiles/elemzes/377/policy_solutions_a_vilag_magyar_szemmel_2025.pdf

- Brick, J. M., & Williams, D. (2013). Explaining rising nonresponse rates in cross-sectional surveys. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 645(1), 36–59. <https://doi.org/10.1177/0002716212456834>
- Callegaro, M., Lozar Manfreda, K., & Vehovar, V. (2015). *Web survey methodology*. Sage.
- Couper, M. P. (2000). Web surveys: A review of issues and approaches. *Public Opinion Quarterly*, 64(4), 464–494. <https://doi.org/10.1086/318641>
- European Commission. (2025). Standard Eurobarometer 104 – Autumn 2025. European Commission. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3378>
- Groves, R. M. (2011). Three eras of survey research. *Public Opinion Quarterly*, 75(5), 861–871. <https://doi.org/10.1093/poq/nfr057>
- Hajdu, D., Klingová, K., Szicherle, P., Kazaz, J., & Musilová, V. (2024). GLOBSEC Trends 2024. GLOBSEC.
- Holsti, O. R. (1992). Public opinion and foreign policy: Challenges to the Almond–Lippmann consensus. *International Studies Quarterly*, 36(4), 439–466. <https://doi.org/10.2307/2600734>
- Kacziba, P., & Kákai, L. (2025a). Külpolitikai attitűdök és szakpolitikai hatásuk: A reprezentáció és részvétel lehetőségei a jelenkori magyar külpolitikában. *Civil Szemle*, 22(2), 25–49. <https://doi.org/10.62560/csz.2025.02.2>
- Kacziba, P., & Kákai, L. (2025b). Public attitudes and societal influences on Hungarian foreign policy. *Politics in Central Europe*, 21(4), 593–622. <https://doi.org/10.2478/pce-2025-0024>
- Kákai, L., & Glied, V. (2017). Sketch of the Hungarian non-profit sector after the regime change. *Civil Szemle*, 14(3), 13–33.
- Kertzer, J. D. (2023). Public opinion about foreign policy. In L. Huddy, D. O. Sears, J. S. Levy, & J. Jerit (Eds.), *The Oxford handbook of political psychology* (3rd ed., pp. 447–485). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197541302.013.12>
- Krekó, P. (2018). Oroszország a magyar közvéleményben. In T. Kolosi & I. Gy. Tóth (Eds.), *Társadalmi riport 2018* (pp. 382–396). TÁRKI.
- Lippmann, W. (1955). *Essays in the public philosophy*. Little, Brown.
- Müller, P., & Gazsi, D. (2023). Populist capture of foreign policy institutions: The Orbán government and the de-Europeanization of Hungarian foreign policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 61(2), 397–415. <https://doi.org/10.1111/jcms.13377>
- Page, B. I., & Shapiro, R. Y. (1992). *The rational public: Fifty years of trends in Americans' policy preferences*. University of Chicago Press.
- Pew Research Center. (2009). End of communism cheered but now with more reservations. <https://www.pewresearch.org/global/2009/11/02/end-of-communism-cheered-but-now-with-more-reservations/>
- Pew Research Center. (2024). NATO seen favourably in member states; Confidence in Zelenskyy down in Europe, U.S. <https://www.pewresearch.org/global/2024/07/02/nato-seen-favorably-in-member-states-confidence-in-zelenskyy-down-in-europe-us/>
- Pew Research Center. (2025). Views of EU remain mostly favourable across 25 countries in 2025. <https://www.pewresearch.org/short-reads/2025/09/22/opinions-of-the-eu-remain-mostly-favorable-across-25-countries/>
- Risse-Kappen, T. (1991). Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal democracies. *World Politics*, 43(4), 479–512. <https://doi.org/10.2307/2010534>
- Tourangeau, R., Conrad, F. G., & Couper, M. P. (2013). *The science of web surveys*. Oxford University Press.
- Visnovitz, P., & Jenne, E. K. (2021). Populist argumentation in foreign policy: The case of Hungary under Viktor Orbán, 2010–2020. *Comparative European Politics*, 19(6), 683–702. <https://doi.org/10.1057/s41295-021-00256-3>

Zaller, J. R. (1992). The nature and origins of mass public opinion. Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511818691>

PUBLIC PERCEPTIONS OF HUNGARIAN FOREIGN POLICY IN THE SPRING OF 2026

Abstract

This data report describes the univariate results of a nationally representative online survey of 1,000 respondents conducted between March 19 and April 1, 2026. The research examined public perceptions of Hungarian foreign policy, the channels through which citizens obtain foreign policy information, the sources they consider credible, and attitudes toward the European Union's foreign policy role and the involvement of civil society organizations. The results indicate dissatisfaction with the foreign policy of the FIDESZ government: the majority of those giving substantive answers rated government foreign policy at the lowest value on the scale, with a scale mean of 2.13. According to 45 percent of respondents, government messages delivered abroad damaged Hungary's international reputation. Foreign policy experts lead the credibility ranking, while government actors were relegated to the middle of the field. In the EU dimension, the idea of global engagement enjoys majority support, while views on alignment with the EU's common foreign policy line remain divided. The purpose of this presentation is to document the basic distributions and to provide an empirical foundation for further explanatory analyses.

Keywords: Hungarian foreign policy, public opinion, foreign policy attitudes, online survey research, European Union, civil society organizations